

Pubblica Amministrazione

# Costituzione di una società di trasformazione urbana ed individuazione delle aree interessate dall'intervento

T.A.R. VENETO, Venezia, sez. I, 9 dicembre 2004, n. 4280  
Pres. Baccharini - Est. De Zotti

*Comune - Società di trasformazione urbana - Ex art. 120 T.U. n. 267 del 2000 - Costituzione - Individuazione specifica e preventiva delle aree su cui effettuare l'intervento della costituenda società - Necessità - Insussistenza - Costituzione al fine di operare, in generale, sull'intero territorio comunale o nel territorio di più comuni - Possibilità - Sussistenza - Ragioni - Fattispecie.*

(D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 120)

**È legittima - avuto riguardo ai principi di economicità ed efficacia dell'attività amministrativa - la costituzione, da parte di un ente locale, di una società di trasformazione urbana ex art. 120, T.U. n. 267/2000, senza la preventiva e specifica individuazione delle aree del territorio su cui effettuare gli interventi urbanistici, al fine di operare, in generale, sull'intero territorio comunale o nel territorio di più comuni, atteso che il tenore letterale dell'articolo 120 del T.U. n. 267/2000 non esclude affatto che il Comune possa costituire ed avvalersi di una S.T.U. c.d. "omnibus".**

*Comune - Società di trasformazione urbana - Ex art. 120 T.U. n. 267 del 2000 - Assegnazione di un'area del territorio e avvio della procedura di esproprio - Nel caso in cui l'amministrazione abbia delimitato un ambito territoriale di proprietà privata, in assenza di un preventivo piano o di un progetto di opera pubblica approvato - Illegittimità - Ragioni - Fattispecie.*

(D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 120; D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 artt. 9, 10, 12)

**È illegittimo, da parte di un ente locale, procedere all'assegnazione di un'area del territorio ad una società di trasformazione urbana partecipata dallo stesso ente locale, e avviare la relativa procedura di esproprio, nel caso in cui l'amministrazione, pur avendo delimitato un determinato ambito territoriale di proprietà privata per realizzare il nuovo intervento urbanistico, da un lato, non abbia approvato un progetto urbanistico sostitutivo di un altro precedente relativo alla stessa area non concretizzato, e, dall'altro, abbia delimitato il suddetto ambito territoriale, in assenza di un preventivo piano o di un progetto di opera pubblica approvato; in tal caso, infatti, difetta il presupposto per la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, che può aversi solo se e quando la delimitazione dell'area dell'intervento riguardi un'area del territorio già soggetta a vincolo preordinato all'esproprio, e coincida con l'approvazione di uno strumento urbanistico al quale le norme (art. 12 T.U. n. 327/2001) attribuiscano tale efficacia.**

*(Omissis).*

I ricorsi vanno previamente riuniti in quanto connessi e decisi con un'unica sentenza.

Quanto al primo: come anticipato nell'esposizione di fatto, a seguito della sospensione, disposta in sede cautelare, della delibera del C.C. n. 17 del 6 marzo 2003, im-

pugnata con il ricorso, l'amministrazione ha revocato il provvedimento (con delibera C.C. n. 31 del 16 luglio 2003, dimessa in atti) ed ha, subito dopo, assunto una nuova delibera (C.C. n. 32 del 16 luglio 2003) sostanzialmente reiterativa del provvedimento rimosso, con la quale ha provveduto a delimitare ex novo, ai sensi del-

l'art. 120 del D.Lgs. 267/2000, l'ambito dell'intervento, affidandone progettazione e realizzazione alla S.T.U. Urbania s.p.a., ed avviando il procedimento di esproprio dell'area in detto ambito ricompresa.

Ne consegue, avendo la curatela impugnato con il secondo ricorso il nuovo provvedimento e gli atti presupposti, che il primo va dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse, sia nella parte relativa alla delibera revocata sia in quella relativa agli atti concernenti la costituzione della S.T.U. Urbania che si assumono espressamente impugnati non autonomamente ma in quanto atti presupposti del provvedimento lesivo medio tempore rimosso.

Passando al secondo ricorso il Collegio ritiene, innanzitutto, di non doversi soffermare particolarmente sulle censure rivolte contro gli atti deliberativi concernenti la S.T.U. Urbania in quanto condivide l'eccezione del comune intimato in ordine all'inammissibilità in parte qua del ricorso per difetto di legittimazione e di interesse in capo alla curatela.

Ciò in quanto, diversamente da come quest'ultima sostiene non si tratta di atti "presupposti del provvedimento lesivo" ma di atti facenti parte di un procedimento autonomo (quello di costituzione della s.t.u Urbania) che ineriscono al rapporto tra la s.p.a. ed i soci, rispetto al quale la curatela ricorrente è terza, non essendo mai stata né essendo in atto socia della S.T.U.

Il ricorso, infatti, per quel che riguarda tali provvedimenti, mira chiaramente non tanto alla caducazione di quei soli atti procedurali preordinati alla costituzione della S.T.U. Urbania S.p.A. ma alla caducazione dell'intera società, atto costitutivo e statuto compresi.

Ciò non significa, beninteso, che non possano essere dedotti motivi che riguardino la S.T.U. Urbania, in quanto soggetto assegnatario dell'intervento contestato, ma soltanto che questi motivi sono ammissibili solo se si riferiscono al provvedimento di delimitazione dell'ambito dell'intervento assegnato alla stessa Urbania e se sono quindi funzionali alla caducazione del suddetto provvedimento lesivo e non già ad atti diversi (ed in particolare agli atti societari) dalla cui illegittimità vengono fatti discendere vizi derivati attraverso un artificioso collegamento che, come detto, tra essi non sussiste.

Va aggiunto inoltre che nella misura in cui le censure investono gli atti istitutivi della s.p.a. Urbania e sono diretti alla caducazione della società (atto costitutivo e statuto compresi), sussiste un evidente difetto di giurisdizione del tribunale adito, trattandosi di atti che, *ratione materiae*, sono soggetti alla cognizione del giudice ordinario (cfr. C.d.S., sez. V, n. 4586/2001).

Nella parte in cui le censure riguardanti la società Urbania si possono ritenere, invece, ammissibili, perché rivolte contro la delibera di determinazione dell'ambito e non avverso gli atti presupposti (motivo *sub* 3), esse sono infondate.

Con il motivo che le compendia la ricorrente curatela sostiene, in sintesi, che Urbania s.p.a. non può essere

qualificata come S.T.U. *ex art* 120 difettandone i requisiti ed i presupposti: in particolare essa sostiene che non si tratta di una S.T.U. (quanto di una "pretesa" S.T.U.) perché non sarebbe stata costituita con lo scopo di riqualificare l'area Zorzi ma come società destinata ad operare genericamente sul territorio di più comuni a seguito di singole e specifiche delibere dei consigli comunali, ossia come S.T.U. *omnibus*, ed altresì perché la sua composizione non rispecchia la compagine sociale prevista dalla legge (più precisamente in quanto vi sono soci privati e pubblici diversi da quelli previsti dall'art. 120 del D.Lgs. 267/2000).

Si tratta, tuttavia, come già anticipato di motivi infondati.

Innanzitutto Urbania s.p.a. è una società di trasformazione urbana e non una "pretesa S.T.U." trattandosi di società regolarmente costituita e omologata come tale sin dal 1998, per cui non c'è ragione di dubitare che essa, in quanto costituita e posseduta incontestabilmente pro quota dal comune di S. Pietro Viminario, potesse essere assegnataria di interventi rientranti nella finalità per la quale è stata istituita.

Né rileva il fatto che la S.T.U. Urbania non sia stata creata specificamente con lo scopo di effettuare l'intervento di riqualificazione dell'area Zorzi e dunque che a quel fine "sia stata utilizzata una società per azioni già esistente nel 1998 e destinata ad operare, sul territorio di più comuni a seguito di singole specifiche delibere di consiglio comunale" giacché la norma, perverso assai essenziale, che disciplina le società di trasformazione urbana non prevede né richiede che per loro costituzione sia necessario individuare previamente le aree interessate dall'intervento: le società di trasformazione urbana possono essere costituite infatti (e anche più efficacemente) con il fine di operare su tutto il territorio comunale o addirittura nel territorio di più comuni.

Il tenore letterale dell'articolo 120 del T.U. 267/2000 non esclude affatto, come invece sostiene la ricorrente, che il Comune possa costituire ed avvalersi di una S.T.U. *omnibus*.

Tale interpretazione, come al contrario osserva la difesa dell'amministrazione, risponde pienamente ai principi di economicità ed efficacia che l'attività amministrativa, secondo la legge ed i precetti costituzionali, deve assolutamente rispettare.

Diversamente opinando si perverrebbe ad esiti interpretativi illogici, poiché sarebbe contrario ai citati principi se si dovesse esperire, ogni volta, il complesso e gravoso procedimento di costituzione di una S.T.U. *ad hoc* per ogni singolo intervento che un comune intendesse realizzare avvalendosi di tale strumento.

Né infine vale a negare la qualità di S.T.U. di Urbania il fatto che la compagine sociale ricomprenda soggetti pubblici diversi da quelli indicati dall'art. 120, posto che l'indicazione dei soggetti pubblici menzionati nella norma (comuni, province, regione e città metropolitana) si riferisce ai soli promotori della S.T.U. e non ai

soci che eventualmente vi aderiscano e che certamente possono essere - e di norma sono - altri e diversi soggetti, pubblici o privati.

È chiaro inoltre che non si deve confondere l'ambito di operatività assegnato alla società di trasformazione urbana (che può variare in funzione della composizione societaria della S.T.U. e delle eventuali modifiche che vengano apportate nel tempo alla medesima), con quello dell'individuazione dell'intervento specifico, che si attua con la delibera prevista dall'art. 120 del D.Lgs. 267/2000.

E nella specie è evidente che la S.T.U. Urbania è nata come società c.d. *omnibus*, con durata sino al 2040, e con il fine enunciato nello statuto, di gestire ed assumere tutte le operazioni relative al recupero ed allo sviluppo urbanistico dei territori di competenza della società (individuati con la delibera C.C. n. 40 del 10 ottobre 1998) secondo le indicazioni dei consigli comunali di ogni singolo comune socio.

I motivi imperniati sulla idoneità di Urbania s.p.a. ad essere assegnataria dell'intervento di riqualificazione dell'area Zorzi sono quindi, nel loro complesso inammissibili o comunque infondati.

Parimenti infondato è a giudizio del Collegio anche il secondo motivo con il quale la curatela contesta la violazione del principio di imparzialità per avere il dott. A.A. preso parte alla delibera e concorso alla sua approvazione nella doppia veste di sindaco e di legale rappresentante della S.T.U. Urbania s.p.a.

La regola dell'astensione del componente dalle deliberazioni assunte dall'organo collegiale, di cui l'amministratore fa parte, invero deve trovare, secondo la giurisprudenza, applicazione in tutti i casi in cui, per ragioni di ordine obiettivo, il medesimo non si trovi in posizioni di assoluta serenità rispetto alle decisioni, di natura discrezionale, da adottare; in tal senso, il concetto di interesse del consigliere alla deliberazione comprende ogni situazione di conflitto o di contrasto di situazioni personali, comportante una tensione della volontà verso una qualsiasi utilità che si possa ricavare dal contribuire all'adozione di una delibera. (cfr. C.d.S., sez. IV, 23 settembre 1996, n. 1035).

Nella specie non sembra invece che la posizione del sindaco, in quanto titolare al tempo stesso del munus di presidente del consiglio di amministrazione della S.T.U. partecipata dal Comune possa corrispondere ad una situazione di interesse personale incompatibile con la funzione di amministratore, posto che non risulta che egli avesse alcuna ragione personale diversa da quella degli altri amministratori che hanno concorso all'adozione del provvedimento per favorire la società Urbana assumendone in via privilegiata l'interesse.

Ciò vale anche, ed a fortiori, per la contestata presenza del dott. M. che ha partecipato alla seduta con semplici funzioni di soggetto verbalizzante.

Ciò stante restano da esaminare i tre ultimi motivi nei quali si concentrano le questioni di diritto più delicate

e che sono legate ad una vicenda che presenta anche in fatto elementi di significativa rilevanza.

Convieni allora ricordare che la curatela fallimentare, subentrata alla ditta Zorzi fallita all'inizio dell'anno 2003, aveva evidenziato all'amministrazione comunale intimata (in seguito all'avvio del procedimento *ex art.* 120 finalizzato alla delimitazione dell'ambito dell'intervento assegnato alla S.T.U. Urbania) l'esistenza del piano di lottizzazione già approvato nel giugno dell'anno precedente per la riqualificazione dell'area Zorzi, dichiarandosi pronta ad attuarlo, e più precisamente di cederlo e farlo attuare dai promissari acquirenti del compendio della società fallita.

L'amministrazione comunale, a sua volta, pur dando atto nelle premesse del provvedimento impugnato che esisteva un piano di lottizzazione presentato ed approvato relativo all'area Zorzi ed avente valore di P.I.R.U., si è limitata ad affermare che il piano non era stato (ancora) attuato e che non sussisteva alcuna certezza in ordine al tempo della sua realizzazione, posto che nessuna istanza di concessione era stata avanzata dal privato da oltre sei mesi.

Ma ciò detto non è tuttavia chiaro cosa l'amministrazione abbia inteso (o intenda fare) di tale piano di lottizzazione, posto che se esso è tuttora valido ed efficace: l'amministrazione, che si è dichiarata interessata alla sua attuazione, avrebbe potuto e dovuto, prima di imporre l'ablazione del piano ai proprietari e alla curatela, assegnar loro un termine perentorio per la sua attuazione. Cosa che non risulta aver fatto, e senza spiegarne la ragione.

Se l'amministrazione riteneva decaduto o non più attuabile quel piano a causa del fallimento del proprietario dell'area e se intendeva sostituirsi al privato avrebbe dovuto per certo dichiarare che intendeva acquisire quel piano trasformandolo in piano ad iniziativa pubblica oppure approvare un nuovo piano di riqualificazione dell'area avvalendosi della società di trasformazione Urbania s.p.a.

Ciò che invece l'amministrazione non poteva fare, come esattamente deduce la curatela ed il Collegio condivide, è di procedere all'assegnazione dell'area alla S.T.U. Urbania e di avviare la procedura di espropriazione senza avere approvato un progetto urbanistico sostitutivo del P.I.R.U. Zorzi, in quanto, in tale situazione difettava il presupposto per la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera che può aversi solo se e quando la delimitazione dell'area dell'intervento riguardi area già soggetta a vincolo preordinato all'esproprio e coincida con l'approvazione di uno strumento urbanistico al quale le norme (art. 12 T.U. 327/2001) attribuiscono tale efficacia.

Infatti è vero che l'art. 120 del T.U. 267/2000 annette alla delimitazione dell'area dell'intervento il valore di dichiarazione di pubblica utilità ma la norma non può essere intesa nel senso letterale, che sia sufficiente delimitare un ambito territoriale di proprietà privata (di fat-

to perimetrarlo) per apporre ex se sull'area un vincolo preordinato all'esproprio e contestualmente dichiarare la pubblica utilità dell'intervento (avviando il procedimento di esproprio) in assenza di un piano o di un progetto approvato, al quale riferire tale dichiarazione.

Se così fosse intesa la norma sarebbe invero chiaramente incostituzionale in quanto in nessun caso l'ordinamento ammette che si possa espropriare un'area privata in funzione di un'opera ancora da progettare e da approvare o di uno strumento urbanistico avente esso stesso valore di dichiarazione di pubblica utilità.

Né è possibile assoggettare un bene all'esproprio senza la previa imposizione del vincolo posto che la dichiarazione di pubblica utilità presuppone comunque che sia stato approvato uno strumento che abbia tale valore (cfr. art. 9 e 10 del T.U. 327/2001).

Nella specie è quindi riconoscibile il vizio di sviamento di potere che caratterizza il provvedimento impugnato, in quanto l'amministrazione, seguendo la procedura dell'art. 120 in assenza di un piano o di un progetto di opera pubblica approvato, ha posto le premesse per l'ablazione, nei confronti dei proprietari e della curatela,

sia del piano di lottizzazione che tuttora è, in teoria, realizzabile, sia dell'area già di proprietà della società fallita, atteso che essa ha già attivato la procedura espropriativa in base alla sola previsione che la S.T.U. Urbania, incaricata dell'approvazione del progetto lo presenti e lo approvi.

Evento futuro ed incerto che ha costretto l'amministrazione a rinviare (illegittimamente) nello stesso provvedimento la fissazione dei termini per l'esproprio all'approvazione di tale progetto.

Tale procedura è pertanto chiaramente illegittima sotto i profili dedotti specificamente con i motivi quarto, quinto, e sesto.

Il ricorso va quindi accolto con conseguente annullamento dell'impugnata delibera di delimitazione dell'ambito d'intervento ex art. 120 D.Lgs. e assegnazione dell'intervento ad Urbania s.p.a., già sospesa in sede cautelare. Le spese e le competenze di causa seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura di cui al dispositivo.

(*Omissis*).

## IL COMMENTO

di Massimo Ragazzo

***Il T.A.R. Veneto, con la decisione che qui si annota, ha affrontato alcune delle questioni problematiche connesse all'applicazione dell'art. 120 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che consente alle città metropolitane ed ai comuni, anche con la partecipazione della provincia e della regione, di costituire società per azioni finalizzate alla progettazione e alla realizzazione di interventi di trasformazione urbana. In particolare, le questioni esaminate dalla sentenza riguardano l'individuazione delle aree da trasformare, la collocazione temporale di tale atto di individuazione nell'iter procedimentale dell'intervento e la sua distinzione concettuale rispetto all'ambito di operatività assegnato alla società di trasformazione urbana all'atto della sua costituzione.***

Le questioni esaminate dal T.A.R. per il Veneto non sono di poco momento e le soluzioni dallo stesso indicate sono ancor più importanti, se sol si pensi alla relativa novità dello strumento operativo delle S.T.U..

Prima di passare all'esame degli aspetti dianzi accennati, appare peraltro opportuno, per meglio comprendere il percorso motivazionale della sentenza in commento, ripercorrere brevemente la vicenda processuale sottoposta al vaglio del Giudice Amministrativo.

### I fatti oggetto di causa

Il ricorrente Fallimento, in persona del curatore, a

far data dal 23 gennaio 2003, acquistava alla curatela fallimentare un'area produttiva, sita nel comune di S. Pietro Viminario, nel Padovano, in posizione molto prossima al centro dell'abitato; nel settembre dell'anno 2000, la proprietà, che allora intendeva trasferire altrove la propria sede, aveva presentato all'amministrazione comunale un progetto di riqualificazione urbanistica dell'area in variante al p.r.g. che veniva approvato dal Comune e dalla Regione, con l'introduzione di modifiche d'ufficio: la zona di sedime del piano veniva classificata C2/6, con obbligo di strumento urbanistico attuativo.

Con deliberazione del Consiglio Comunale 21 giugno 2002, n. 20, il Comune di S. Pietro Viminario approvava quindi il piano di lottizzazione denominato "Zorzi", presentato dalla stessa società proprietaria.

All'approvazione del detto piano non faceva tuttavia seguito l'invito a sottoscrivere la convenzione, né il rilascio di alcuna concessione edilizia ed esso rimaneva di fatto inattuato.

Il 23 gennaio 2003 la società Z. G. Sementi s.r.l. falliva.

Al fine di salvaguardare i valori patrimoniali acquisiti, la curatela, subentrata nella disponibilità del compendio, in attesa di liquidarlo, lo concedeva in affitto. Mentre procedevano le trattative per la cessione dell'immobile, il Comune di S. Pietro Viminario, che nel 1998 aveva costituito una società di trasformazione urbana intercomunale denominata Urbania s.p.a., delibe-

rava di avviare un procedimento di espropriazione dell'area stessa (con la deliberazione C.C. 6 marzo 2003, n. 17) avvalendosi della S.T.U. della quale è socio.

La curatela impugnava perciò gli atti del procedimento di acquisizione dell'area Zorzi e quelli presupposti, rappresentati dalle delibere di costituzione, approvazione dello statuto, individuazione del socio privato e delimitazione dell'area di intervento della S.T.U. Urbania.

In sede cautelare, ravvisando la fondatezza della censura di omessa comunicazione dell'avvio del procedimento, il T.A.R. accoglieva la domanda incidentale di sospensione dei provvedimenti di individuazione dell'ambito di intervento assegnato alla S.T.U.

In seguito a ciò, l'Amministrazione revocava la deliberazione sospesa e contestualmente comunicava l'avvio *ex novo* del procedimento di individuazione dell'ambito di intervento del progetto di riqualificazione dell'area Zorzi in favore della S.T.U. Urbania s.p.a.

Nell'ambito di tale nuovo procedimento, la curatela presentava le proprie osservazioni ed una memoria con allegata documentazione con la quale rendeva all'Amministrazione formale assicurazione della propria volontà di cedere l'area per la successiva riqualificazione urbanistica in attuazione del piano di lottizzazione Zorzi già approvato, come da offerta già presentata da società immobiliare privata alla stessa curatela fallimentare.

Il Consiglio comunale, tuttavia, disattendendo le richieste della curatela, stabiliva di procedere nuovamente alla delimitazione dell'ambito di intervento ai sensi dell'art. 120 del D.Lgs. n. 267/2000, avviando contemporaneamente il procedimento di esproprio degli immobili oggetto dell'intervento.

Ritenendoli illegittimi, la curatela impugnava tutti gli atti del procedimento rinnovato, ed in particolare la delibera che aveva riapprovato la delimitazione dell'ambito dell'intervento, *ex art.* 120 del D.Lgs. n. 267/2000.

### La società di trasformazione urbana: modelli societari e modalità operative

Come detto, anche in considerazione della relativa novità dello strumento operativo della S.T.U., previsto per l'attuazione delle previsioni urbanistiche degli enti locali, la giurisprudenza ha avuto ancora poche occasioni per occuparsi della norma di cui all'art. 120 del D.Lgs. n. 267/2000, che ha riprodotto integralmente l'art. 17 comma 59, della legge 15 maggio 1997, n. 129 (c.d. "Bassanini" bis) e ha poi trovato una sua parziale fonte interpretativa nella Circolare dell'allora Ministero dei Lavori Pubblici dell'11 dicembre 2000, n. 622.

Sono pertanto pochi i punti fermi indicati dalle pronunce giurisprudenziali.

Ora, come si evince dalle massime che ne sono state tratte, la sentenza in esame pone sul tappeto una serie di questioni tutte meritevoli di particolare attenzione; non ultima, quella afferente alla dedotta violazione del principio di imparzialità, poiché il Sindaco avrebbe pre-

so parte alla delibera di delimitazione dell'intervento urbanistico e concorso alla sua approvazione in tale sua veste e, contestualmente, in quella di legale rappresentante della costituita S.T.U. Urbania s.p.a.; questione che - va detto per inciso - il T.A.R. adito ha comunque risolto affermando l'inconfigurabilità tanto della dedotta violazione del principio di imparzialità, quanto di una situazione di conflitto di interessi o di interesse diretto, atteso che la titolarità, in capo al Sindaco, al tempo stesso, del *munus* di Presidente del Consiglio di amministrazione della S.T.U. partecipata dal Comune, non può corrispondere ad una situazione di interesse personale incompatibile con la funzione di amministratore (1).

Si tratta, tuttavia, di profili che esulano dalla questione specifica oggetto della presente disamina, la quale, anche per ragioni di spazio, verte essenzialmente sugli aspetti più prettamente urbanistici.

Del che ci si occuperà nel successivo paragrafo, dopo aver ripercorso il dibattito dottrinale sulla portata delle disposizioni di cui all'art. 120 del T.U. n. 267/2000, che si atteggiavano come la regolamentazione di una specie del più ampio genere delle società c.d. miste (2), anche se vi è una limitazione rispetto a queste ultime per quanto attiene al tipo di società.

Ed invero, per quanto riguarda il tipo societario da adottare non pare si pongano problemi, stante il dettato letterale della norma, che fa riferimento unicamente a quello della società per azioni.

Ne deriva che se il legislatore avesse voluto rendere disponibile la forma della s.r.l. anche per le S.T.U. lo avrebbe detto in maniera chiara ed esplicita, al pari di quanto ha fatto con riferimento alle società di gestione dei servizi pubblici locali.

Ma le inequivoche espressioni usate inducono a ritenere che il legislatore ha ritenuto lo strumento della s.p.a. il più adeguato al perseguimento delle finalità edilizie ed urbanistiche di cui alla norma in esame (3).

#### Note:

(1) Ha osservato, in particolare, il T.A.R. Veneto che la regola dell'astensione del componente dalle deliberazioni assunte dall'organo collegiale, di cui l'amministratore fa parte, secondo la giurisprudenza, deve trovare applicazione in tutti i casi in cui, per ragioni di ordine obiettivo, il medesimo non si trovi in posizioni di assoluta serenità rispetto alle decisioni, di natura discrezionale, da adottare; in tal senso, il concetto di interesse del consigliere alla deliberazione comprende ogni situazione di conflitto o di contrasto di situazioni personali, comportante una tensione della volontà verso una qualsiasi utilità che si possa ricavare dal contribuire all'adozione di una delibera (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 23 settembre 1996, n. 1035, in *Foro amm.*, 1996, 2610).

(2) Sul tema vi veda Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, in *Diritto Amministrativo, Riv. Trim.*, 3-4/1999, 594: "L'ormai imponente complesso normativo che ha ad oggetto le società degli enti locali consente di affermare che esiste un *genus* unico di società, di cui le società per la gestione dei servizi pubblici, maggioritarie o minoritarie, e le società di trasformazione urbana non sono altro che *species*".

(3) In questo senso, Pagliari, *Le società di trasformazione urbana*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1998, 90, e De Marzo, *Le società di trasformazione urbana*, in (segue)

La norma in commento, che viene a colmare una grave lacuna nella situazione italiana, nella quale manca una tradizione consolidata di interventi di riqualificazione urbana, di riuso dell'esistente e di interventi di trasformazione integrata, si inserisce nel più ampio contesto normativo oramai consolidato qual è quello della esternalizzazione di attività, servizi e funzioni pubbliche (4).

Si tratta, in sostanza, di attribuire a soggetti privati competenze, fino a quel momento di pubbliche amministrazioni, che vengono esercitate con moduli di diritto privato in luogo dei tradizionali procedimenti amministrativi, anche se taluno ritiene che nel caso delle S.T.U. sarebbe avvenuto l'esatto contrario e, cioè, si sarebbe attribuito al pubblico un ruolo da sempre riservato al privato (5).

In ogni caso, non v'è dubbio che l'obiettivo perseguito dal legislatore del 1997 sia stato, sin dall'inizio, più ambizioso, mirando a riconoscere ai comuni un ruolo più incisivo negli interventi di ordinata trasformazione del territorio urbano, sinora sostanzialmente rimessi, per le difficoltà operative concernenti l'approvazione dei piani particolareggiati, all'iniziativa dei privati, attraverso i piani di lottizzazione di cui all'art. 28 della legge urbanistica, n. 1150 del 1942.

La stessa circolare dell'11 dicembre 2000 sottolinea che le S.T.U. aspirano a porsi come strumento ordinario di intervento della P.A. nel governo della trasformazione del territorio, superando sia "le modalità di intervento legate ad un canale finanziario e destinate per loro stessa natura ad esaurirsi con l'attribuzione delle relative risorse (programmi di recupero urbano, programmi di riqualificazione e nuovi strumenti della programmazione negoziale)", sia gli stessi "strumenti di concertazione tra gli organi della pubblica amministrazione che tendono a tradurre nell'ordinario alcune delle più stridenti complessità operative".

In altri termini, le S.T.U., pur senza scardinare i tradizionali istituti pubblicistici, spostano all'interno della dialettica societaria il confronto tra gli interessi pubblici (6).

Secondo una più recente opinione, le S.T.U. vengono ricondotte tout court nell'ambito delle società per la gestione dei servizi pubblici, ritenendo che l'attività di trasformazione possa qualificarsi come servizio pubblico locale in senso stretto (7).

Secondo altri, invece, si dovrebbe escludere la coincidenza tra il concetto di trasformazione urbana e quello di servizio pubblico in senso stretto (8).

Ed invero, la ratio e lo spirito della norma appaiono tesi tendenzialmente a perseguire lo scopo di attuare interventi sul territorio in esecuzione di piani urbanistici vigenti.

I soci che possono partecipare alla società possono essere di tre tipi: a) i proprietari delle aree o degli edifici, i quali possono diventare azionisti mediante conferimento delle aree cedute; b) la regione o la provincia,

come previsto dalla norma, o altri soggetti pubblici che possono conferire i beni in proprietà o mediante concessione del diritto di superficie; c) altri soci privati scelti attraverso un procedimento di gara pubblica, la cui preferenza deriva da vari fattori: apporto al capitale, capacità organizzativa e imprenditoriale.

Per quanto riguarda il problema specifico della partecipazione dei proprietari alla società, la circolare ministeriale ne riconosce l'ammissibilità, sia pur con le dovute cautele (9).

In ogni caso, a prescindere dalla specifica questione concernente la possibilità di scelta dei proprietari delle aree a trattativa privata, la regola generale fissata dal comma primo dell'art. 120 è che gli azionisti privati della S.T.U. vengano scelti tramite procedura di evidenza pubblica (10).

#### Note:

(segue nota 3)

*Urbanistica e appalti*, 1997, 855 ss; in termini problematici, De Lucia, *Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano (comma 59 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127)*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1998, 68 ss., il quale, per risolvere la questione, risale al generale problema del carattere, tassativo o non, dell'elenco di cui all'art. 22 comma 3, legge n. 142/1990 (oggi, si veda l'art. 113 T.U. enti locali); resta comunque il fatto che il legislatore, pur avendo presente la possibilità di fare ricorso a modelli societari diversi dalla s.p.a., non li ha menzionati nell'individuare i tratti fondamentali della nuova figura deputata a gestire interventi di trasformazione urbana.

(4) In tal senso, Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, in *Diritto Amministrativo*, cit., 512 ss.

(5) Di tale avviso è Bergonzini, *Le società di trasformazione urbana (art. 17 comma 59, legge 127 del 1997)*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1997, 150.

(6) Così, De Marzo, *op. cit.*, 855.

(7) De Lucia, *op. cit.*, 83 e ss.; Mazzonetto, *Le società di trasformazione urbana: aspetti problematici e prospettive di utilizzo anche alla luce delle nuove tendenze legislative*, in *Dir. Reg.*, 2002, 299.

(8) Bergonzini, *op. cit.*, 150 e ss.; Dugato, *op. cit.*, 534 ss.

(9) E ciò, precisando che "(...) le modalità di conclusione dei contratti pubblici sono nella sostanza tre: l'asta pubblica (procedura aperta), la licitazione privata (procedura ristretta) e la trattativa privata (procedura eccezionale). Pur non stabilendo l'art. 120 le modalità attraverso le quali devono essere selezionati i soci privati, è stata già evidenziata l'applicabilità analogica delle disposizioni in tema di società miste per l'erogazione di servizi pubblici e, in particolare, del d.P.R. 16 settembre 1996, n. 533. E questo deve, dunque, essere considerato il sistema generale di scelta dei soci privati (...) Occorre, tuttavia, avvertire che il ricorso alla trattativa privata, in luogo della procedura degli incanti e della licitazione, è un mezzo eccezionale; pertanto, il provvedimento con il quale si decide di ricorrere alla procedura della trattativa privata deve tener conto delle speciali ed eccezionali circostanze che hanno consigliato tale procedura, attraverso una esposizione delle ragioni che hanno indotto l'Amministrazione ad avvalersi di tale strumento, quali ad esempio le richiamate motivazioni economico-finanziarie".

(10) Come recentemente statuito da T.A.R. Umbria, 17 dicembre 2003, n. 987, in *Urbanistica e appalti*, 7/2004, "Ai sensi dell'art. 120 del D.Lgs. 18 agosto 200, n. 267, la scelta degli azionisti privati delle società per azioni (c.d. S.T.U.) costituite per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti, deve avvenire in ogni caso tramite procedure di evidenza pubblica". La sentenza del T.A.R. per l'Umbria ha categoricamente escluso la percorribilità della strada indicata dalla circolare del Ministero dei lavori pubblici dell'11 dicembre 2000, salvo, forse, *de iure condendo: de iure condito*, tuttavia, ad av-

(segue)

Quanto alla previsione della partecipazione diretta di regioni e province, questa deve intendersi come il riconoscimento esplicito del ruolo diverso e più rilevante che viene loro attribuito rispetto ad altri possibili soci pubblici, in virtù dei poteri che sono chiamate ad esercitare con riferimento al governo del territorio latamente inteso. Nessuna preclusione, poi, anche alla partecipazione di altri soggetti pubblici, relativamente ai quali dovranno invece essere rese note le motivazioni che ne giustificano il coinvolgimento (11).

Per quanto riguarda gli aspetti operativi, nello svolgimento dell'attività di progettazione e costruzione la S.T.U. può operare attraverso due modalità: o avvalersi di una propria organizzazione interna, che provvede direttamente alla progettazione ed alla costruzione, ovvero rivolgersi al mercato attraverso l'affidamento all'esterno di queste attività.

In questa seconda ipotesi, si pone il problema di eventuali vincoli cui la S.T.U. potrebbe essere sottoposta in quanto soggetta all'adozione di procedure ad evidenza pubblica per la scelta dei progettisti e degli esecutori delle opere.

Secondo un primo orientamento che individua il compito delle S.T.U. nella realizzazione di manufatti privati e nella loro commercializzazione, considerando collaterale e strumentale la realizzazione di opere pubbliche, non sussisterebbe per tali società l'obbligo di applicare le procedure di evidenza pubblica, vista la natura privatistica dell'attività da esse esercitata (12).

L'opinione prevalente in dottrina ed in giurisprudenza ritiene invece che, nei rapporti tra S.T.U. e soggetti terzi, debbano applicarsi le ordinarie procedure concorsuali (nel rispetto delle regole concorrenziali), anche in considerazione del fatto che la S.T.U. partecipa alla funzione pubblica, concorrendo alla determinazione delle scelte circa l'assetto del territorio.

Tali considerazioni hanno trovato un riscontro anche nella sentenza del T.A.R. Lazio 20 maggio 1998, n. 962 (13), in cui il giudice amministrativo, chiamato a pronunciarsi sull'affidamento diretto all'Agenzia romana per la preparazione del Giubileo di interventi relativi alle opere pubbliche connesse alla celebrazione di detto evento, pur affermandone nel caso specifico la legittimità, ha sostenuto che tale strumento non sarebbe stato legittimo qualora avesse riguardato una società a partecipazione pubblica che offre genericamente servizi sul mercato e non è in rapporto di strumentalità con l'ente locale. Resta quindi inteso che se la S.T.U. non realizzasse direttamente tutti gli interventi per il raggiungimento dei quali è stata costituita, questa stessa dovrebbe individuare i soci più adatti al termine di un confronto concorrenziale, nel rispetto della normativa di settore.

#### Attività delle S.T.U. e profili urbanistici

Come si vede, dottrina e giurisprudenza hanno a tutt'oggi approfondito soltanto alcuni degli aspetti problematici suggeriti dall'esame delle norme (l'art. 17 comma

59 della Bassanini *bis* ed ora l'art. 120 del D.Lgs. n. 267/2000).

In particolare, sono rimaste sullo sfondo le questioni più squisitamente urbanistiche.

Orbene, come si evince dal combinato disposto di cui ai primi tre commi dell'art. 120 in discorso, le società di trasformazione urbana sono società per azioni miste finalizzate a progettare e a realizzare interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti, attraverso un'attività: a) di acquisizione preventiva delle aree da trasformare, b) di progettazione, c) di realizzazione degli interventi, d) di commercializzazione delle aree riqualificate, nonché, e) di gestione anche degli eventuali servizi pubblici (14).

Procedendo per ordine, si può notare come l'oggetto delle S.T.U. venga individuato nella "trasformazione urbana".

Poiché l'espressione "trasformazione urbana" risulta

#### Note:

(segue nota 10)

viso del T.A.R. umbro, occorrerebbe prendere atto del netto disposto di cui all'art. 120 del T.U. degli enti locali e, dunque, dell'obbligatorietà del ricorso alle procedure ad evidenza pubblica. Peraltro, secondo il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, pronunciatosi con sentenza n. 410 del 24 maggio-23 luglio 2001 - che ha chiaramente sovvertito un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato (Cons. di Stato, sez. V, 19 febbraio 1998, n. 182, in *Giur. it.*, 1998, 1257, con nota di Acquarone; Cass., Sez. Un., 29 ottobre 1999, n. 754, in *Giur. it.*, 2000, 1288 con nota di Protto) - l'ente locale, nella scelta del proprio partner privato in una società a prevalente capitale pubblico, potrebbe utilizzare metodi diversi dalla gara ad evidenza pubblica, così come regolata dal D.Lgs. 157/1995, richiamato dal D.P.R. n. 533/1996, che delle società costituite per l'esercizio dei servizi pubblici locali espressamente si occupa. In particolare la ridetta decisione n. 410/2001 ha ritenuto che nella costituzione di una società mista a prevalente capitale pubblico "l'ente locale compie esso stesso una tipica scelta di natura (latu sensu) imprenditoriale, affiancando a sé medesimo, nella gestione del servizio o nell'espletamento delle attività, un operatore privato che conferisca un apporto di capitale (socio finanziatore) e/o uno specifico contributo in termini di competenza tecnica, know-how, e simili, sì da supplire alle corrispondenti lacune caratterizzanti, sul piano tecnico e/o su quello economico-finanziario, l'apparato organizzativo dell'ente pubblico. Se così è, appare di evidenza intuitiva che il criterio di scelta di un partner siffatto risponde a logiche del tutto diverse da quelle caratterizzanti invece l'affidamento del servizio ad un soggetto terzo (appaltatore, concessionario o società mista a prevalente capitale privato) e che correlativamente, la relativa metodologia attuativa deve piuttosto avvicinarsi allo schema flessibile di una ricerca di mercato, anziché a quello rigido e procedimentalizzato di una gara ad evidenza pubblica".

(11) Di contrario avviso Breganze, *Le società di trasformazione urbana: prime note*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1997, 171, secondo il quale la partecipazione pubblica alle S.T.U. sarebbe limitata agli enti promotori (comuni e città metropolitana) e a provincia e regione, non essendo consentito l'ingresso di altre amministrazioni pubbliche.

(12) Di questa opinione è Mangani, *Le S.T.U. svincolate dalla legge Merloni per realizzare gli interventi edilizi*, in *Edilizia e Territorio*, 14/2001, 20 ss.

(13) In *Urbanistica e appalti*, 1998, 911.

(14) La commercializzazione è stata unanimemente indicata come un elemento qualificante e, perciò, indefettibile all'interno di ogni s.t.u. In dottrina, sul tema, si vedano: Bergonzini, *op. cit.*, 127 e ss.; Breganze, *op. cit.* 163 ss.; De Lucia, *op. cit.*, 1998, 68 e ss.; De Marzo, *op. cit.*, 855 e ss.; Mantini, *Le società di trasformazione urbana. Profili giuridici e organizzativi*, in *Riv. Giur. appalti*, 1997, 519 e ss. e Pagliari, *op. cit.*, 87 e ss.

sconosciuta al nostro diritto positivo, è necessario comprendere in quali termini l'aggettivo "urbana" qualifichi la trasformazione, al fine di definire l'ambito di attività delle S.T.U.; società che, come s'è visto, unitamente all'attività imprenditoriale, sono chiamate a svolgere anche attività di natura pubblicistica e forse anche di funzione pubblica (15).

Non convince, come da taluno sostenuto, la tesi che, muovendo da una interpretazione letterale dell'art. 120, vuole le S.T.U. intimamente collegate a trasformazioni degli insediamenti urbani; la medesima disposizione, infatti, statuisce che le società in questione realizzano la trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti, mirando con questo a soddisfare esigenze urbanistiche relative sia alla città che al territorio extraurbano (16).

Non convince altresì la tesi, per altri versi opposta, secondo la quale le S.T.U. sarebbero strumento dell'ente locale, idoneo a concretare qualsiasi modificazione del suo territorio (17).

In ogni caso, resta sicuramente escluso dall'ambito di operatività di tali società un ventaglio di attività, tra cui la progettazione e la realizzazione di singole opere pubbliche, l'attività di cava o di bonifica.

L'opinione più condivisibile appare essere quella di chi, anche aderendo ad un indirizzo giurisprudenziale oramai consolidato, riferito alla trasformazione urbanistica (18), (stante l'equivalenza di quest'ultima con la definizione di trasformazione urbana), vede nelle S.T.U. il mezzo non tanto per trasformare il territorio, quanto per modificare gli insediamenti umani, privilegiando progetti miranti a realizzare una più elevata qualità del contesto sociale (19).

Le S.T.U. si prestano particolarmente ad essere utilizzate dagli enti locali specie allorché l'iniziativa dei privati, in determinate situazioni che impongono interventi rilevanti su aree di particolare complessità, risulta inidonea a regolare spontaneamente gli interessi in gioco: si pensi, ad esempio, alla eccessiva frammentazione della proprietà o al monopolio delle aree stesse da parte di soggetti determinati, come nel caso delle aree ferroviarie, dei beni demaniali, del patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica.

Deve, poi, evidenziarsi come l'art. 120 in esame preveda che la S.T.U., nella realizzazione degli interventi di trasformazione urbana, operi "in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti".

Ciò significa che la società si pone come strumento attuativo delle previsioni urbanistiche.

Ma, come ha chiarito l'allora Ministero dei Lavori Pubblici, con la più volte citata circolare dell'11 dicembre 2000, l'intervento di cui la S.T.U. è titolare non deve essere necessariamente e puntualmente "conforme" alle previsioni dello strumento urbanistico generale, ma può anche integrarne le previsioni negli stessi limiti e alle stesse condizioni di un qualunque strumento urbanistico (20).

La deliberazione concernente la costituzione di una società di trasformazione urbana richiede pertanto la previa esistenza di uno strumento urbanistico generale od eventualmente di un piano attuativo, anch'esso debitamente approvato.

Il suddetto piano attuativo può essere necessario in quanto il piano regolatore contiene, per lo più, previsioni di larga massima ed una zonizzazione la cui definizione è normalmente rinviata ai piani particolareggiati (o, in alternativa, ai piani di lottizzazione) (21).

#### Note:

(15) Sul punto, si veda Dugato, *op. cit.*, pp. 524 ss.

(16) Pur se il Ministero dei Lavori Pubblici, con la circolare dell'11 dicembre 2000 ha sottolineato che il ricorso alle S.T.U. è particolarmente idoneo per interventi di trasformazione da realizzarsi sulle aree del centro storico e della sua espansione post-bellica, perché comprendenti in genere insediamenti discontinui e misti e richiedenti interventi di ristrutturazione urbanistica nettamente prevalenti su quelli di ristrutturazione edilizia e di restauro.

(17) Così, Pagliari, *op. cit.*, 92, il quale sembra ricollegare lo strumento delle S.T.U. all'esercizio di una vasta gamma di attività.

(18) Tra tutti, Cons. di Stato, Ad. plen., 12 ottobre 1991, n. 8, in *Riv. Giur. Edil.*, 1992, I, 127; Cons. di Stato, sez. V, 14 dicembre 1994, n. 1486, in *Foro amm.*, 1994, 2821; Cons. di Stato, sez. II, 10 luglio 1996, n. 2074, in *Cons. Stato*, 1997, I, 1504; nonché Cass. Pen., sez. III, 24 ottobre 1997, in [www.giustizia.it/cassazione/ced](http://www.giustizia.it/cassazione/ced), RV 209207.

(19) In questo senso, la circolare dell'11 dicembre 2000 ha ricordato come la trasformazione urbana si correli alla revisione urbanistica degli insediamenti nati, nell'ultimo mezzo secolo, come espansione dei centri storici. In particolare, sempre secondo il Ministero, si pone l'esigenza di elevare (quando non di inventare *ex novo*) gli standard qualitativi, correlati alla realizzazione di ampi spazi pubblici o di uso pubblico (i grandi parchi, i musei, gli impianti sportivi, i luoghi dedicati al tempo libero e al godimento della natura).

(20) Si legge, infatti, nella ridetta circolare: "Una prima annotazione riguarda l'uso del termine 'in attuazione' invece di 'in conformità' allo strumento urbanistico, dizione che normalmente si rinviene nelle leggi di settore e che trova motivazione nella volontà del legislatore di sottolineare pregiudizialmente che con gli interventi della società si devono conseguire gli obiettivi generali fissati dal piano". "Viene infatti precisato" - prosegue la circolare - "che in sede di piani attuativi possono essere contestualmente approvate varianti allo strumento urbanistico generale che riguardino una diversa allocazione di previsioni di dettaglio del piano regolatore, aventi cioè carattere prevalentemente edilizio, ovvero riguardanti la dotazione di opere pubbliche, ovvero di interesse generale. In altri termini, si riconosce la possibilità di un adeguamento in fase attuativa delle scelte puntuali operate - alcune volte in modo inutilmente rigido - a livello di strumento urbanistico generale. In presenza, perciò, di piani di natura strutturale, ovvero di normative che consentano adeguamenti edilizi in fase esecutiva, è possibile ricondurre il termine 'in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti' entro i confini interpretativi dei principi che sovrintendono alle finalità che perseguono una maggiore continuità tra le scelte di pianificazione territoriale e la componente attuativa conseguente all'attivazione delle trasformazioni urbanistiche, anche con riferimento agli aspetti gestionali".

(21) In questo senso si è espresso T.A.R. Marche, 11 giugno 1999, n. 698, in *Riv. giur. urbanistica*, 2000, 225, segnalatasi all'attenzione degli interpreti per essere stata la prima pronuncia in tema di società di trasformazione urbana: "Gli interventi previsti dall'art. 17 comma 59 l. 15 maggio 1997, n. 127, che attribuisce a comuni e città metropolitane la facoltà di costituire società per azioni miste per la progettazione e la realizzazione di interventi di trasformazione, recupero e qualificazione urbana e di procedere all'esproprio finalizzato non già alla realizzazione di un'opera pubblica bensì alla ordinata attuazione del piano, presuppongono un progetto uni-

(segue)



D'altra parte, in presenza di una zona già urbanizzata ed edificata in modo pressoché completo e razionale, non si renderà necessaria la previa approvazione di alcun piano attuativo e non vi sarà alcuno ostacolo al rilascio del permesso di costruire (22).

Quanto all'iter procedimentale dell'intervento, l'art. 120 del D.Lgs. n. 267/2000 contiene alcune indicazioni, seppure in termini estremamente sintetici.

Nelle prime interpretazioni che di tale norma hanno dato dottrina e giurisprudenza, si ritenne e si affermò che l'individuazione delle aree interessate dalla trasformazione debba intervenire (con delibera del Consiglio Comunale: comma terzo dell'art. 120 in parola) prima o perlomeno nelle more della costituzione della S.T.U. (23).

Il comma secondo dell'art. 120 stabilisce poi che l'intervento urbanistico avviene con la preventiva acquisizione delle aree interessate dall'intervento e dalla trasformazione e commercializzazione delle stesse.

Nell'ipotesi in cui le aree siano di proprietà comunale l'art. 120 del T.U. degli enti locali dispone che esse possano essere attribuite alla società a titolo di concessione.

Nell'ipotesi di proprietà privata di immobili è prevista una duplice possibilità, la cui scelta è rimessa alla S.T.U.: procedimento espropriativo oppure procedura consensuale.

Nel primo caso, non sembra vi siano problemi: c'è un soggetto espropriante (il Comune), un soggetto espropriato (il proprietario) ed uno beneficiario della procedura di espropriazione (la S.T.U.).

Qualche problema interpretativo sembra invece possa nascere nell'ipotesi di acquisizione consensuale. Secondo un certo indirizzo il procedimento delineato dal legislatore parrebbe assolutamente lineare: la società contratta con i proprietari l'acquisizione delle aree a fronte di un prezzo determinato, risultante dalla libera contrattazione delle parti (24).

Secondo l'indirizzo prevalente e anche maggiormente convincente, la procedura consensuale va ricondotta invece al caso della cessione volontaria prevista dall'art. 12 comma 1, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (ed ora dall'art. 45 del D.P.R. n. 327/2001). Questa infatti costituisce una fase endoprocedimentale che si inserisce nel procedimento ablativo principale, determinando l'immediato trasferimento della proprietà a favore dell'ente pubblico: in questo caso il prezzo da corrispondere al proprietario è sottratto alla libera contrattazione delle parti, essendo invece ancorato ai criteri di cui all'art. 5 bis del D.L. n. 333/1992 (si vedano ora gli artt. 37 ss. del T.U. ex D.P.R. n. 327/2001) (25).

Un altro punto delicato relativamente all'operatività della S.T.U. è rappresentato dalla convenzione che, in base alle previsioni del comma 4 dell'art. 120, deve disciplinare i rapporti tra l'ente locale azionista e la società.

I possibili contenuti di questa convenzione sono i

più vari; essa può contenere le prescrizioni e le modalità cui la società deve attenersi nell'attuazione dell'intervento di trasformazione urbana, ma può giungere al punto di contemplare anche cause di scioglimento del vincolo sociale o anche clausole che riguardano più strettamente i rapporti tra i soci (la quota di finanziamenti di ciascuna parte in aggiunta all'apporto di capitale, le modalità di anticipazione di tali finanziamenti, le modalità di remunerazione della società, ecc.).

In questa logica, che demanda a una convenzione tra ente locale e società la disciplina di aspetti così significativi per il funzionamento della S.T.U., si può scorgere un equivoco di fondo. Infatti, laddove la convenzione contenga, oltre alle prescrizioni di natura urbanistica e realizzative, anche clausole di natura più strettamente societaria, l'ente locale viene a configurarsi al contempo come azionista e possibile antagonista della società. È per questo che è bene tenere distinte le prescrizioni del primo tipo da quelle del secondo.

Le prime troveranno necessariamente sede nella convenzione prevista dal comma 4 dell'art. 120, che assumerà quindi anche connotazioni pubblicistiche; le seconde, invece, dovrebbero avere la natura di patti parasciali nell'ambito dei rapporti societari.

### L'individuazione delle aree interessate dall'intervento. La decisione del T.A.R. Veneto, n. 4280/2004

Come sopra accennato, l'analisi esegetica del dato testuale (comma terzo dell'art. 120 del T.U. degli enti locali), sia in dottrina che in giurisprudenza, aveva condotto, prevalentemente, a collocare l'individuazione delle aree da trasformare in una fase anteriore alla costituzione della società.

Tuttavia, proprio partendo dall'esame delle norme e dalla considerazione di una loro estrema stringatezza, non erano mancate pronunce di Giudici Amministrati-

#### Note:

(segue nota 21)

tario e organico che deve trovare una sua collocazione nello strumento di pianificazione generale o in quello esecutivo: pertanto è illegittima la delibera con la quale il comune dispone l'acquisizione coattiva di aree, in mancanza della elaborazione di un progetto organico di trasformazione urbana."

(22) Cfr., *ex multis*, Cons. di Stato, sez. V, 3 marzo 2004, n. 1013, in *Urbanistica e Appalti*, n. 7/2004 e Cons. di Stato, sez. V, 1 dicembre 2003, n. 7799, in *www.Lexitalia.it*.

(23) In dottrina, si veda Mengoli, *Manuale di diritto urbanistico*, 2003, pp. 395 ss. Naturalmente, anche la decisione dell'Amministrazione di procedere alla costituzione della società compete al Consiglio Comunale, ai sensi dell'art. 42 del T.U. degli enti locali, poiché oggetto della delibera, che dovrà essere motivata sul punto, è la partecipazione del Comune ad una società di capitali.

(24) È l'opinione di Bergonzini.

(25) Di questo avviso sono De Lucia, *op. cit.*, pp. 79 ss., e Urbani, *Trasformazione urbana e di società trasformazione urbana*, in *Riv. Giur. Urb.*, 3-4/2000, 631. In tal senso si esprime anche la circolare del Ministero dei lavori pubblici 11 dicembre 2000.

vi con le quali s'era osservato che, pur se la logica vorrebbe che l'atto di individuazione delle aree precedesse la costituzione della società, nulla esclude che la costituzione stessa possa precedere l'individuazione delle aree.

A tale proposito, prima ancora del T.A.R. Veneto, il T.A.R. Marche, con la sentenza n. 698/1999 (citata in nota 21) e, più recentemente, il T.A.R. Emilia-Romagna, con sentenza della sezione prima, 30 luglio 2004, n. 2338 (26), mentre avevano ritenuto essenziale che la deliberazione di costituzione della società di trasformazione urbana consideri in modo unitario l'intervento da realizzarsi ed esterni le finalità perseguite, avevano però giudicato irrilevante (escludendo che il legislatore si sia posto il problema) stabilire se l'individuazione delle aree debba precedere o meno la costituzione della S.T.U., ritenendo che "il raggiungimento della finalità della norma non sembra impedito dalla circostanza che la società sorga prima o dopo la detta individuazione".

In effetti, la laconicità delle disposizioni di cui all'art. 120 del T.U. degli enti locali non agevola le soluzioni dei casi concreti sottoposti a giudizio; in particolare, non v'è chi non veda come la norma in esame non delinei un ben preciso schema procedurale.

Orbene, il T.A.R. Veneto, con la sentenza in commento, ha preso le mosse da una condivisibile considerazione relativa al quadro delle disposizioni che regolano le società di trasformazione urbana, certamente non molto dettagliato, rilevando, proprio sotto il profilo testuale, che la disciplina di dette società non richiede né prevede che per la loro costituzione sia necessario individuare previamente le aree interessate dall'intervento.

Il T.A.R. veneziano ha pertanto ribadito che, in assenza di specifici riferimenti normativi ed univoche interpretazioni giurisprudenziali e dottrinali, il procedimento seguito dall'Amministrazione fattasi promotrice di un intervento di trasformazione urbana va esaminato ed interpretato considerando la coerenza degli atti adottati con i principi generali del nostro ordinamento e con gli obiettivi concretamente perseguiti.

Il T.A.R. Veneto si è però spinto anche oltre e, partendo da queste considerazioni, ha aggiunto di ritenere non solo possibile, ma - in ossequio ai surrichiamati principi - financo auspicabile che la costituzione di una S.T.U. abbia luogo senza la preventiva individuazione delle aree interessate dall'intervento.

Secondo il T.A.R., infatti, un siffatto modo di procedere sarebbe perfettamente conforme al precetto costituzionale di buona amministrazione (art. 97 Cost.) e ai criteri di economicità ed efficacia mutuati dalla logica imprenditoriale.

La costituzione di una S.T.U. *omnibus* (ovvero, con una durata predeterminata ed oggettivamente riferita a tutti gli interventi di trasformazione urbana che, negli anni a venire ed entro la scadenza considerata, potranno interessare il territorio di competenza della stessa società), non preceduta dall'individuazione delle aree da

trasformare, a giudizio del T.A.R. Veneto, sempre in un'ottica aziendalistica, agevolerebbe il raggiungimento degli obiettivi indicati dalla normativa in materia di S.T.U. e permetterebbe l'ottimizzazione delle risorse da impiegare: sarebbe invece contrario ai principi di economicità ed efficacia ormai cristallizzati nel disposto di cui al primo comma dell'art. 1 della legge sul procedimento amministrativo attivare, di volta in volta e, quindi, in relazione ad ogni singolo intervento, il "complesso e gravoso" procedimento di costituzione di un'apposita società di trasformazione urbana.

Le conclusioni cui perviene il T.A.R. Veneto hanno inoltre il pregio, a fronte di una norma tutt'altro che chiara, di tener distinti, su di un piano concettuale, l'atto di individuazione dell'intervento specifico (che si attua con la delibera consiliare di cui al terzo comma dell'art. 120 del D.Lgs. n. 267/2000) dall'ambito di operatività assegnato alla società, che può variare in funzione della composizione societaria e delle eventuali modifiche che alla stessa possono essere successivamente apportate.

Si tratta, a ben vedere, di un passaggio fondamentale nel percorso logico-argomentativo seguito dal T.A.R. Veneto ed è proprio in virtù di esso che, nel caso concreto, il Giudice Amministrativo ha potuto ritenere l'infondatezza delle censure incentrate sull'inidoneità della società "Urbania" ad essere assegnataria dell'intervento interessante l'area del fallimento ricorrente.

Può quindi ritenersi che la pronuncia in esame, da un lato, si fondi su di un'interpretazione testuale dell'art. 120 che risulta senz'altro ammissibile; e, dall'altro, che non collida neppure con la ratio della norma medesima, con la quale il legislatore, come osservato dalla prevalente impostazione dottrinale, ha inteso assegnare ai comuni un ruolo più energico e decisivo nell'attuazione degli interventi finalizzati alla trasformazione del territorio, in passato prevalentemente - se non esclusivamente - affidata al piano di lottizzazione, che, nel quadro dei piani attuativi, costituisce un'alternativa al piano particolareggiato e rispetto al quale ha avuto un maggiore successo, risultando in sostanza i piani attuativi di iniziativa pubblica maggiormente rappresentati dai piani di zona per l'edilizia economica e popolare e dai piani di recupero.

Ma la sentenza in commento contiene un ulteriore profilo che merita di essere esaminato.

Ed invero, fermandosi ancora una volta al dato meramente testuale, potrebbe sembrare che la norma di cui al terzo comma dell'art. 120 ricollegghi tout court la dichiarazione di pubblica utilità all'individuazione degli immobili interessati dall'intervento di trasformazione.

Opportuna, ma non del tutto scontata, in una materia non ancora pienamente assestata come quella che

Nota:

(26) In [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

ne occupa, è infine la precisazione del T.A.R. veneziano secondo cui un tale effetto non può essere fatto discendere - solo ed immediatamente - dalla delibera consiliare di individuazione degli immobili da trasformare. Occorre, infatti, a giudizio del T.A.R., che l'anzidetta delimitazione riguardi un'area in relazione alla quale sia già stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio (27), dato che la dichiarazione di pubblica utilità, ai sensi degli artt. 9 e 10 del T.U. ex D.P.R. n. 327/2000, presuppone pur sempre che sia stato approvato uno strumento urbanistico che abbia tale valore (28).

**Note:**

(27) Il vincolo preordinato all'esproprio rappresenta il punto di collegamento fra l'espropriazione e la pianificazione urbanistica. Sul piano funzionale esso serve ad individuare "dove" l'opera pubblica o di pubblica utilità, in vista della quale l'espropriazione è condotta, sarà realizzata, ossia il bene da espropriare. Di per sé il vincolo non trovava riscontro nella l. 25 giugno 1865, n. 2359: nel procedimento-tipo disciplinato dalla legge sull'espropriazione, ad individuare il bene da espropriare provvedeva l'atto dichiarativo di pubblica utilità, direttamente o per il tramite del piano particolareggiato (artt. 16 e 21). Il rapporto tra pianificazione urbanistica ed espropriazione, che adesso l'art. 8 del T.U. in materia di espropriazioni rende esplicito, trovò, com'è noto, negli artt. 7 e 11 della l. urb. 17 agosto 1942, n. 1150 (quanto alle previsioni di localizzazione e alla loro vigenza a tempo indeterminato), un'ulteriore e, a seguito della diffusione dell'ob-

bligatorietà dello strumento urbanistico generale, più larga base, sicché anche prima della nuova disciplina era da considerarsi esistente il principio secondo il quale il decreto di esproprio poteva essere emanato purché l'opera risultasse coerente con le previsioni del piano urbanistico. I fattori genetici del vincolo sono indicati dagli artt. 9, comma 1, e 10, commi 1 e 2, del T.U. n. 327/2001, e possono consistere: a) nel piano urbanistico generale o in una sua variante; b) in caso di opere non conformi alle previsioni del piano, in un atto che in base alla vigente normativa comporti una variante al piano urbanistico (ad esempio, un accordo di programma ex art. 34 comma 5, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267), purché nello stesso si dia espressamente atto del vincolo; c) oppure, sempre nel caso di opere non conformi alle previsioni del piano, nella variante semplificata al piano urbanistico, da realizzare secondo il procedimento dettato dall'art. 19, commi 2 ss.

(28) Gli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità sono menzionati anzitutto dall'art. 12 comma 1, e consistono: a) nell'approvazione del progetto definitivo dell'opera (come già previsto dall'art. 14 comma 13, della l. n. 109 del 1994 e succ. mod.) da parte dell'autorità espropriante; b) nell'approvazione di un piano c.d. attuativo di terzo livello (piano particolareggiato, di lottizzazione ecc.), nell'approvazione di uno strumento urbanistico (ad es. in materia ambientale), ovvero nell'emana- zione di un atto (definizione di una conferenza dei servizi, perfezionamento di un accordo di programma ecc.), quando ad essi la normativa vigente assegni l'effetto di dichiarazione di pubblica utilità. Va rilevato al riguardo che il medesimo atto può al contempo disporre il vincolo preordinato all'esproprio e comportare la dichiarazione di pubblica utilità. È il caso dei piani attuativi di terzo livello, quando lo strumento urbanistico generale non preveda la puntuale localizzazione dell'opera, oppure della conferenza dei servizi e degli accordi di programma, menzionati tanto dall'art. 10 quanto dall'art. 12 del T.U.

**LIBRI**

Collana **Urbanistica e Appalti** (diretta da **Francesco Caringella e Giuseppe De Marzo**)

**Le novità sul governo del territorio e sui lavori pubblici**

*M. Baldi, F. Caringella, R. Damonte, G. De Marzo, G. Giovannelli, E. Laguardia, G. Montedoro, L. Piochi, M. Protto, L. Tarantino*



Il volume intende fare il punto sulle **novità legislative e giurisprudenziali** che hanno segnato l'ultimo anno **in tema di lavori pubblici e governo del territorio**. L'opera costituisce un indispensabile completamento dei volumi di commento alla legislazione sui lavori pubblici ed al T.U. edilizia. Particolare attenzione è prestata alle sentenze della Corte Costituzionale in tema di **riparto di competenze tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione**, alle **modifiche al sistema di qualificazione**, alla **disciplina attuativa del general contractor**, alle novità apportate dalla ultima legge finanziaria al **sistema delle garanzie**, alla **disciplina innovativa sugli appalti in tema di beni culturali**. Sono approfondite inoltre le nuove disposizioni

relative alla **disciplina del condono** edilizio aggiornata con l'ultimo D.L. 12 luglio 2004, n. 168, convertito con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2004, n. 191. Infine, si è tenuto conto dell'ultima sentenza della Corte cost. 6 luglio 2004, n. 204 in tema di **giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo** e della sentenza 28 luglio 2004, n. 281.

*Ipsoa 2004, pagg. 480, € 34,00*

**Per informazioni**

- **Servizio Informazioni Commerciali**  
(tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)
- **Agente Ipsoa di zona**  
(www.ipsoa.it/agenzie)
- **www.ipsoa.it**