

Pubblicato il 17/10/2025

Sent. n. 1702/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

### SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1388 del 2025, proposto dalla [omissis], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marcello Fortunato, con domicilio eletto presso il suo studio in Salerno, alla via Ss. Martiri Salernitani, 31 e domicilio digitale come da pec estratta dal Registro di Giustizia;

#### **contro**

Comune di Battipaglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Sabato Criscuolo e Ennio De Vita, con domicilio digitale come da pec estratta dal Registro di Giustizia;

#### **e con l'intervento di**

ad opponendum:

del sig. [omissis], rappresentato e difeso dall'avvocato Guido Lenza, con domicilio eletto presso il suo studio in Salerno, viale degli Eucalipti 16;

#### **avverso e per l'annullamento - previa sospensione**

a - del diniego n. [omissis], con il quale il Dirigente del Settore Tecnico e Governo del Territorio - Servizio Edilizia Privata - ha respinto l'istanza di p.d.c. convenzionato, ex art. 28 bis del D.P.R. n. 380/2001, depositata dalla ricorrente (prot. [omissis]) ai fini della realizzazione di un intervento edilizio alla via [omissis];

b - ove e per quanto occorra, della nota prot. n. [omissis], recante la comunicazione dei motivi ostativi;

c - di tutti gli atti presupposti, connessi, collegati e consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Battipaglia e l'atto d'intervento spiegato;

Visti tutti gli atti di causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 ottobre 2025 il dott. Roberto Ferrari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Con istanza prot. n. [omissis] la [omissis] ha chiesto il rilascio del permesso di costruire convenzionato ex art. 28-bis del dPR n. 380/2001 al fine di costruire otto unità abitative (4 coppie di

villette a schiera) da realizzare nel Comune di Battipaglia e segnatamente alla via [omissis], in prossimità dello [omissis].

Secondo la progettazione dell'interessata le unità abitative dovrebbero sorgere nell'area inedificata e non interclusa di [omissis] ricadente, ai sensi della Tav. 9 di *"individuazione delle zone territoriali omogenee"* del PRG vigente, nella Unità di Lottizzazione n. [omissis] (estesa [omissis] mq e "[omissis]").

Le tre particelle ricadono per la maggior consistenza in zona territoriale omogenea C2 e per la minore parte in area destinata a verde pubblico, sottoposta quindi a vincolo conformativo di inedificabilità. Nella stessa area, poi, sono collocati un fondo di proprietà del controinteressato e un altro di proprietà dell'ASL.

1.1 All'istanza della società interessata il Comune ha risposto, dapprima, con la nota del [omissis] con la quale ha dato preavviso della sussistenza di motivi ostativi all'accoglimento.

Nel termine assegnato l'interessata ha quindi depositato articolate osservazioni rilevando in sostanza che, a suo avviso, il permesso di costruire convenzionato costituisse uno strumento idoneo a sostituire il PUA trattandosi di area ricompresa nell'ambito di un contesto già dotato di idonee e sufficienti opere di urbanizzazione.

2. Con il provvedimento impugnato l'Amministrazione, nel riprendere le argomentazioni già fornite nel preavviso di diniego, ha respinto l'istanza. Nel provvedimento è stata preliminarmente individuata la collocazione dell'area *"ricadente in Zona omogenea C2 - residenziale di progetto nella tav. 6-ter "Stralcio capoluogo - zonizzazione e rete viaria" del vigente P.R.G. del Comune di Battipaglia... nell'Unità di Lottizzazione n. 1 di una più vasta zona omogenea C2, che comprende anche altre particelle, di proprietà altrui, nella tav. 9 "Stralcio capoluogo - Individuazione delle zone omogenee" del suddetto PRG.*

Nel merito il provvedimento ha innanzitutto precisato che l'Unità di lottizzazione n. 1 in cui rientrano le particelle di proprietà della ricorrente *"è dettagliata in una zona fondiaria e una zona a standard; il lotto sul quale insiste il progetto proposto copre una metà della zona fondiaria"*. Sulla base già di questi presupposti d'inquadramento e con la precisazione che la Zona fondiaria a verde pubblico sia avvinta da vincolo conformativo l'Amministrazione ha ritenuto sussistere un *"motivo ostativo fondamentale al rilascio del titolo edilizio richiesto; l'area interessata dall'intervento proposto occupa circa la metà della citata unità di lottizzazione, che non è tutta nella disponibilità dei proponenti"*. L'Amministrazione ha inoltre osservato che *"per la trasformazione urbanistica di questa parte del territorio, il vigente PRG prevede la preventiva approvazione del Piano di Lottizzazione, strumento urbanistico di attuazione, in quanto trattasi di ambito di unità di lottizzazione espressamente indicata nella tavola 9"* e precisato che *"Il piano di Lottizzazione va esteso all'intero ambito dell'unità di lottizzazione n. 1 previo consenso di tutti i titolari delle aree in essa ricadenti, mentre i richiedenti sono proprietari solo di una parte di dette aree, configurandosi così un difetto di proprietà dei proponenti su metà delle aree ricomprese nell'unità di lottizzazione"*. Nell'atto il Comune ha altresì precisato che l'avvio della procedura e i contenuti del progetto dipendevano *"...dall'iniziativa e dall'apporto di tutti i proprietari delle aree interessate, in vista della stipula di una convenzione di lottizzazione (strumento negoziale pubblico-privato che definisce gli oneri e le cessioni in proprietà a vantaggio del Comune per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, che i privati assumono a loro carico in cambio della facoltà di procedere alla trasformazione del territorio attraverso insediamenti abitativi)"*.

Inoltre ha osservato che in dette ipotesi *"il procedimento culminante nelle deliberazioni di adozione ed approvazione del piano è volto ad autorizzare i proprietari all'attuazione di una trasformazione urbanistica del territorio non coattiva (con esercizio del potere di esproprio da parte dell'autorità comunale), bensì dai medesimi proposti"* (cfr. Sentenza TAR Campania - Salerno I Sezione - n. 1440 del 03.07.2024).

In conclusione, secondo il Comune, sulla base degli strumenti urbanistici vigenti e come espressamente ricavabile dalle norme tecniche, per le costruzioni ricadenti negli ambiti delle unità di lottizzazione espressamente indicate, come nel caso specifico, *"si rende necessaria la preventiva*

*approvazione dello strumento urbanistico di attuazione, esteso a tutta l'unità di lottizzazione e adeguato ai parametri urbanistici dettati dalla normativa vigente”.*

Infine l'Amministrazione ha rilevato la difformità della istanza alle NTA e segnatamente alle Tav. 6 e 9 del PRG, perché prescrivono un Piano Attuativo, non limitato alla sola area di sedime dell'intervento e comunque a una parte dell'area, bensì esteso all'intera unità di lottizzazione. Sicché, allo stato permanerebbe e sarebbe proporzionata la necessità della predisposizione di un Piano Attuativo, sussistendo l'esigenza di intervenire con un disegno organico non limitato al singolo lotto. Di qui il rigetto emesso sul presupposto che *“Nel caso in esame, l'intervento proposto non risulta essere coerente con le urbanizzazioni esistenti in zona, le quali allo stato attuale risultano essere piuttosto carenti. La mancanza di un idoneo Piano Attuativo, esteso a tutta la zona omogenea C2 (tav. 9 P.R.G.), che disciplini la costruzione di quanto si propone e l'individuazione degli standard necessari all'intervento e a favorire l'insediamento, da concertare comunque con l'Ente, comprometterebbe ulteriormente un contesto non adeguatamente dotato di urbanizzazione primarie”.*

3. [omissis] è insorta avverso il diniego introducendo l'odierno giudizio affidato a cinque motivi così rubricati *“I. Violazione di legge (art. 12 e 28 bis del d.p.r. n. 380/2001 in relazione all'art. 3 della l. n. 241/1990) - Eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto - di istruttoria - erroneità - travisamento - sviamento - arbitrarietà - illogicità; II. Violazione di legge (art. 12 e 28 bis del d.p.r. n. 380/2001 in relazione all'art. 3 della l. n. 241/1990) - eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto - di istruttoria - erroneità - travisamento - sviamento - arbitrarietà - illogicità; III. Violazione di legge (art. 12 e 28 bis del d.p.r. n. 380/2001 in relazione all'art. 3 della l. n. 241/1990) - eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto - di istruttoria - erroneità - travisamento - Sviamento arbitrarietà - illogicità; IV. Violazione di legge (art. 12 e 28 bis del d.p.r. n. 380/2001 in relazione all'art. 3 della l. n. 241/1990) - eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto - di istruttoria - erroneità - travisamento - sviamento - arbitrarietà - illogicità; V. Violazione di legge (art. 12 e 28 bis del d.p.r. n. 380/2001 in relazione all'art. 3 della l. n. 241/1990) - eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto - di istruttoria - erroneità - travisamento - sviamento - arbitrarietà - illogicità”.*

3.1 In sintesi, ripercorrendo le medesime argomentazioni articolate nelle osservazioni depositate in sede di istruttoria procedimentale, la ricorrente ha sostenuto che nella situazione data non fosse necessaria la previa approvazione dello strumento attuativo ai fini dell'approvazione del progetto e che dunque il permesso convenzionato fosse ampiamente sufficiente. Tanto, anche in ragione del livello di urbanizzazione ormai raggiunto dall'area. La ricorrente ha altresì suffragato le proprie tesi difensive con una perizia specificamente rivolta a dimostrare il sufficiente livello di urbanizzazione dell'area.

Il Comune si è costituito in giudizio difendendo con puntuali e specifiche argomentazioni la legittimità della motivazione a fondamento del contestato diniego.

E' intervenuto nel giudizio il sig. [omissis] il quale, dopo aver precisato la sussistenza della propria legittimazione processuale, ha diffusamente argomentato in ordine alle ragioni che a suo dire avrebbero dovuto determinare il rigetto del ricorso.

3.2 All'odierna udienza cautelare, sentite le parti, alle quali è stato altresì dato avviso della possibile sussistenza dei presupposti per addivenire ad una decisione in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 cod.proc.amm., la causa è stata posta in decisione.

4. Prima di entrare nella disamina del merito il Collegio deve occuparsi della giusta determinazione delle parti del giudizio. A dire della ricorrente, che di ciò si è occupata specificamente nella memoria depositata in vista dell'udienza odierna, l'interventore sarebbe privo della legittimazione e dell'interesse ad intervenire.

Il Collegio reputa invece che in capo al predetto sussistano le condizioni per la partecipazione al giudizio quale interventore.

4.1 Ebbene in vicende simili, ma con specifico riferimento alla verifica delle più rigorose condizioni dell'azione in capo al ricorrente, la giurisprudenza ha evidenziato che *“E' meritevole di tutela*

*l'interesse del ricorrente a non vedere immediatamente e concretamente leso il suo diritto di proprietà mediante un intervento edilizio non conforme a legge (attraverso l'impugnata approvazione del PUA), a fronte della possibilità meramente astratta ed eventuale che si dia luogo a un intervento a seguito di variante dello strumento urbanistico o della formazione di un piano di zona, con caratteristiche e grado di incidenza allo stato non preventivabili, e comunque nel rispetto delle finalità e dei parametri normativamente previsti per quella zona del territorio comunale. A fortiori sussiste in capo al ricorrente la legittimazione all'impugnazione del rilasciato permesso di costruire, la quale discende dalla c.d. vicinitas, cioè da una situazione di stabile collegamento giuridico con il terreno oggetto dell'intervento costruttivo autorizzato ed esime da qualsiasi indagine al fine di accertare, in concreto, se i lavori assentiti dall'atto impugnato comportino o non un effettivo pregiudizio per il soggetto che propone l'impugnazione"* (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 19/11/2018, n.6699). E per un principio logico-giuridico di contenenza, se a date condizioni analoghe a quelle di causa sussistono la legittimazione e l'interesse a ricorrere, a fortiori devono intendersi estese le medesime considerazioni per valutare l'ammissibilità di un atto d'intervento, mediante il quale, del resto, neppure è possibile ampliare il *thema decidendum* delimitato dalle posizioni cognitive espresse dalle parti.

5. A questo punto il Tribunale può muovere con la disamina del merito del ricorso, il quale è infondato e va respinto per le motivazioni che seguono.

6. Preliminarmente il Collegio stima utile un richiamo di carattere generale allo strumento edificatorio del permesso di costruire convenzionato di cui all'art. 28-bis del d.P.R. n. 380/2001, introdotto dall'art. 17 del d.l.n. 133/2014. La norma costituisce la versione alternativa e aggiornata dello strumento della lottizzazione convenzionata e si atteggia esso stesso a forma di manifestazione della pianificazione attuativa, sebbene in modalità concordata e previa approvazione della convenzione accessiva al titolo edilizio con delibera del consiglio comunale (TAR Campania, Napoli, sez. III n. 117/2023).

A determinate condizioni la norma consente, per l'appunto, il rilascio di un permesso di costruire cd. "convenzionato", cioè non preceduto dall'approvazione di uno strumento urbanistico di dettaglio, per tutte le situazioni nelle quali *"le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata"*.

La disposizione assegna agli strumenti urbanistici la individuazione e la definizione specifica delle aree soggette a permesso di costruire convenzionato e, dunque, delle ipotesi in cui lo stesso strumento può sostituire il piano attuativo.

Come osservato in recenti arresti del Consiglio di Stato *"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"* (Consiglio di Stato, sez. IV n. 7577/2025).

Lo strumento assume rilievo, in particolare, nelle ipotesi in cui, secondo la valutazione dell'Amministrazione, le esigenze di urbanizzazione possono essere soddisfatte con una modalità semplificata, lì dove, in sostanza, la pianificazione di secondo livello potrebbe risultare sproporzionata. Ciò che, per esempio, si verifica nelle ipotesi di *"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., per tutte: Cons. Stato, sez. IV, 7 novembre 2014 n. 5488).

Più in generale la giurisprudenza ha segnalato che le ipotesi nelle quali ricorrono i presupposti per la sostituibilità di un piano attuativo con un permesso convenzionato sono da ritenersi *"eccezionali e di stretta interpretazione"* (Consiglio di Stato sez. IV, n. 5293/2023), ricorrendo allorquando, secondo un giudizio dell'Amministrazione caratterizzato da parametri ampiamente discrezionali, si sia già realizzata una situazione di fatto che da quegli strumenti consenta con sicurezza di prescindere, in quanto risultano oggettivamente non più necessari, essendo stato pienamente raggiunto il risultato

(come adeguata dotazione di infrastrutture, primarie e secondarie previste dal piano regolatore) cui sono finalizzati. Per l'applicazione del principio, pertanto, è necessario che lo stato delle urbanizzazioni sia tale da rendere assolutamente superflui gli strumenti attuativi (Consiglio di Stato, cit. Sez. IV, n. 5293/2023).

7. Le considerazioni preliminari fin qui svolte introducono alla disamina delle motivazioni poste a base del diniego e che, ad avviso del Tribunale, restano immuni dalle censure di illegittimità ascrittegli, invece, dalla società ricorrente.

7.1 In primo luogo il Comune, proprio sul presupposto che il permesso convenzionato ex art. 28 bis T.U.E.D. costituisse uno strumento spendibile solo in assenza di una previa determinazione che preveda una pianificazione attuativa, lo ha ritenuto non utilizzabile nel caso di specie, stante la presenza nell'area di una previsione attuativa e segnatamente, di un piano di lottizzazione.

L'argomento fondativo del diniego opposto risulta chiaro e, nei limiti di scrutinio che può esercitare il Tribunale a fonte di un'attività ampiamente discrezionale, anche condivisibile. Difatti il diniego si è fondato, preliminarmente, sull'assunto che il Piano attuativo, nella specifica situazione data, non fosse surrogabile stante la necessità di armonizzare *“l'urbanizzazione carente alle esigenze infrastrutturali conseguenti alla realizzazione dei nuovi edifici, anche per risolvere il problema di una nuova viabilità determinata dall'intervento stesso nonché per valutare l'adeguatezza del sistema reti”*.

7.1.1 Di qui la necessità di riferirsi alle previsioni delle NTA e segnatamente individuate alla Tavola 6 e alla Tavola 9 nella parte in cui stabiliscono di redigere un piano che *“contempli l'intera unità di lottizzazione n. 1, così come individuata nella tav. 9 del vigente PRG, e di conseguenza interessi i proprietari di tutte le particelle inserite all'interno di quest'ultima...”*. Detta motivazione già di per sé risulta al Collegio convincente tenuto conto che la richiesta di p.d.c. convenzionato è stata avanzata dalla ricorrente con riferimento ad una limitata porzione dell'Unità di Lottizzazione 1 (inferiore al 50%), in difformità rispetto a quanto previsto, per l'appunto nelle NTA ed alle Tav. 6 e 9 del PRG, prescriventi un Piano Attuativo esteso alla totalità dell'unità di lottizzazione

8. A fronte di queste motivazioni, in parte già richiamate in narrativa del fatto, la ricorrente ha posto le doglianze svolte nel primo, nel terzo e nel quarto motivo di ricorso. In particolare, con considerazioni sovrapponibili, la Pastena Costruzioni ha sostanzialmente affermato che l'area si troverebbe in pieno centro cittadino, sarebbe pienamente urbanizzata e che a fronte del PRG del 1972 gli obiettivi di piano posti per l'area si sarebbero tutti realizzati.

Le argomentazioni della ricorrente, veicolate mediante le censure di difetto ed erroneità della motivazione non convincono.

8.1 Il Collegio rileva che nella vicenda attuale la scelta di subordinare gli interventi nell'ambito considerato ad un piano attuativo unitario è stata fatta dal Comune nel momento in cui ha approvato il proprio piano urbanistico generale.

A fronte di ciò, già nell'ambito di un precedente giudizio conclusosi con la sentenza n.5504/2009 del Consiglio di Stato era emerso che, quantomeno fino ad allora, la situazione non fosse sostanzialmente mutata. Nella sentenza era stato tra l'altro osservato, per quanto qui rileva, che *“L'area di sedime del divisato intervento (con una superficie totale di poco meno di seimila metri quadri) ricadeva in gran parte in zona C2 residenziale di progetto e, per le residue, in zona destinata a verde semplice o a strade. Gli interventi edilizi in zona C2, in virtù dello strumento urbanistico vigente all'epoca dei fatti, erano attuabili mediante concessione edilizia diretta o mediante piano di lottizzazione convenzionato. Rispetto ai citati motivi di censura, si rammenta come sul lotto in questione l'edificazione fosse condizionata alla previa redazione del piano di lottizzazione. La regola appena esposta può essere eccezionalmente derogata solo quanto l'amministrazione accerti la completa urbanizzazione dell'area, anche in relazione all'entità globale dell'intervento costruttivo e la sua completa interclusione (cfr. C.S., sezione V, sent. 3 marzo 2004 n. 1013). L'eventuale scelta derogatoria è ampiamente discrezionale e non è quindi sindacabile dal giudice amministrativo, salvo il limite dell'abnormità dei profili logici che supportino il provvedimento”*.

Le stesse considerazioni *mutatis mutandis* erano contenute nella successiva sentenza n.1079/2014 del Consiglio di Stato, la quale si era occupata, invece, del ricorso proposto dalla stessa società avverso gli atti di annullamento in autotutela di pregressi titoli edilizi riguardanti analoghe opere da eseguire nella medesima area, ancorchè mediante, allora, una lottizzazione convenzionata ex art. 28 TUE.

Ebbene, rispetto alle specifiche vicende dell'odierno giudizio, il Collegio non reputa che la ricorrente abbia fornito elementi tali da modificare l'impostazione già fatta propria dalle richiamate decisioni. Beninteso, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa del Comune e, soprattutto, dell'interventore alcun valore di giudicato assumono le considerazioni svolte nella sentenza n. 5504/2009. Non di meno le decisioni in questione costituiscono un riferimento rilevante, anche sotto il profilo della disamina fattuale dello stato dei luoghi, oltre che dei principi ed orientamenti ivi espressi.

8.2 Difatti, rispetto a quelle vicende e a quelle descrizioni la ricorrente si è limitata ad affermare che *medio tempore* fosse stata realizzata una scuola. Ebbene, sull'argomento, in primo luogo, risulta già controverso e non dimostrato che la scuola non fosse già presente nel 2009. Al contrario non sembra controverso che la stessa scuola fosse già edificata all'epoca della sentenza n. 1079/2014; per non dire, che nella stessa sentenza, comunque, si dava atto della sostanziale conformità dei luoghi a quanto descritto nella sentenza 5504/2009.

8.2.1 Né la ricorrente ha controdedotto rispetto all'affermazione del controinteressato e della stessa Amministrazione, i quali hanno sottolineato che, peraltro, l'edificio scolastico in questione non fosse neppure presente nella medesima UDL. In disparte ciò, comunque, la sola presenza dell'edificio scolastico non sarebbe stata idonea, in assenza di ulteriori dimostrazioni in ordine al livello di urbanizzazione dell'area, a disattendere le considerazioni del Comune, in un ambito, va ricordato, caratterizzato da un'ampia discrezionalità.

In proposito la previsione da parte del Comune di uno strumento attuativo, siccome espressamente prevista dallo strumento urbanistico del 1972, finora ancora vigente, non trova ostacolo nella (eventuale) urbanizzazione dell'area, essendo consentito all'Amministrazione, nell'ambito dell'ampia discrezionalità propria dell'esercizio del potere pianificatorio, prevederne anche in tali contesti l'adozione ai fini di un più omogeneo ed efficiente sviluppo dell'abitato per potenziare e armonizzare le opere di urbanizzazione esistenti (Cons. Stato sez. IV, 16 novembre 2021, n.7620).

Ma anche a prescindere da questa considerazione, la società non ha dimostrato che la zona, come affermato solo genericamente nel ricorso, si fosse *medio tempore* totalmente urbanizzata né che si trovi situata al centro città, né tantomeno che nell'area sussistano sufficienti infrastrutture e servizi tali da ritenere soddisfatto l'onere probatorio che incombeva sulla ricorrente.

A fronte di questa specifica situazione si presenta immune da vizi logici e motivazionali la scelta di non consentire l'intervento per cui è causa in assenza di un piano attuativo. Del resto "*qualora lo strumento urbanistico generale subordini l'edificabilità alla previa approvazione di un piano attuativo, questo va considerato indefettibile, tranne il caso limite in cui un terreno di ridotte dimensioni sia completamente circondato da edifici: così la costante giurisprudenza di questo Consiglio, per tutte C.d.S. sez. IV 16 gennaio 2024 n.534 e 21 dicembre 2012 n.6656*" (Consiglio di Stato, sez. VI n. 9001/2023; Sez. IV n. 534/2024 n.534 e 6656/2012).

Il primo, il terzo e il quarto motivo, unitariamente trattati perché come già anticipato strettamente connessi, vanno quindi respinti.

9. Nel secondo motivo di ricorso la società, riprendendo motivazioni già in parte spese negli altri motivi già trattati, ha sostenuto che, comunque, sarebbe erroneo il presupposto motivazionale in base al quale l'area non sarebbe completamente urbanizzata. In disparte il fatto che detta circostanza si presenta già *prima facie* smentita dalle immagini di *google earth* depositate in atti, costituenti fatto notorio (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV. n. 3352/2024), il Collegio rileva come l'affermazione sia stata posta in maniera sostanzialmente generica.

Come già osservato la vicenda, *ceteris paribus*, era già stata affrontata nell'ambito di precedenti giudizi, definiti dalle sentenze del Consiglio di Stato nn. 5504/2009 e 1079/2014, nelle quali il Giudicante aveva precisato che l'area, per l'appunto, non si potesse ritenere completamente urbanizzata.

Va rilevato, altresì, che la società non ha dato alcuna prova della circostanza, invece affermata, che le esigenze urbanizzative considerate in sede di pianificazione generale siano nel frattempo venute meno o che, comunque, il permesso convenzionato sia, nel caso in esame, una scelta adeguata alla situazione di fatto. Ed anche in tale direzione risulta insufficiente il richiamo alla realizzazione di un plesso scolastico all'interno della medesima area.

9.1 In questo quadro, come più volte precisato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato *“qualora lo strumento urbanistico generale subordini l'edificabilità alla previa emanazione di un piano attuativo, questo va considerato indefettibile, tranne il caso pressoché di scuola in cui un terreno di ridotte dimensioni sia completamente circondato da edifici”* (Cons. Stato, Sez. IV, n. 5029 e n. 2383 del 2021).

In proposito il Collegio osserva inoltre che a fronte dell'esistenza di una previsione urbanistica che preveda un Piano Attuativo, l'accoglimento di un permesso di costruire convenzionato per realizzare le medesime finalità costituisca un'eccezione alla regola generale. Secondo l'avviso espresso dal Consiglio di Stato in assenza di mutamenti rilevanti di una situazione di fatto, anche nell'occasione *“salvo che per “la sostituzione edilizia dell'asilo sito nelle aree a sud del municipio che è in fase di costruzione” (appello, p. 10 undicesimo rigo, fatto non contestato)...” “...apparirebbe del tutto illogico esprimere una scelta di segno contrario, consentendo senza piano attuativo l'intervento per cui è causa. Va poi ricordato, come argomentato anche dalla citata sentenza 9001/2023, che qualora lo strumento urbanistico generale subordini l'edificabilità alla previa approvazione di un piano attuativo, questo va considerato indefettibile, tranne il caso limite in cui un terreno di ridotte dimensioni sia completamente circondato da edifici: così la costante giurisprudenza di questo Consiglio, per tutte C.d.S. sez. IV 16 gennaio 2024 n.534 e 21 dicembre 2012 n.6656”* (Consiglio di Stato, sez. IV, n. 3352/2024).

A fronte di ciò il Collegio rileva che nel provvedimento impugnato, sulla base degli elementi dati, così come negli e negli atti presupposti risulta già contenuta una compiuta analisi del territorio avendo il Comune motivatamente escluso che, per realizzare l'insediamento di cui trattasi, fosse sufficiente il permesso convenzionato disciplinato dall'art. 28 – bis del d.P.R. n. 380 del 2011.

Tanto basta per respingere il ricorso.

10. La natura plurimotivata dell'atto e autosufficiente delle già analizzate ragioni di diniego che il Collegio ha ritenuto plausibili e legittime, così come la sede cautelare nella quale viene emessa la presente sentenza, consentono l'assorbimento degli ulteriori motivi di ricorso. Del resto *“allorché sia controversa la legittimità di un provvedimento fondato su una pluralità di ragioni di diritto tra loro indipendenti, l'accertamento dell'inattaccabilità anche di una sola di esse vale a sorreggere il provvedimento stesso, sì che diventano, in sede processuale, inammissibili per carenza di interesse le doglianze fatte valere avverso le restanti ragioni”* (ex plurimis, Consiglio di Stato, Sez. V, 22 luglio 2017, n. 5473).

La natura complessità delle questioni trattate conduce il Tribunale a disporre la compensazione delle spese di giudizio.

### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 15 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Gaetana Marena, Primo Referendario

Roberto Ferrari, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Roberto Ferrari**

**IL PRESIDENTE**  
**Nicola Durante**

**IL SEGRETARIO**