

Spett.le Comune di Villaricca
Ufficio Tecnico Comunale
Alla .c.a. del Responsabile
Egr. ing. Francesco Cicala

Suggerimenti finalizzati alla predisposizione degli eventuali atti di riscontro alla nota 0108858.05-09-2014 circa la dichiarazione di coerenza di cui al 4° comma dell'art. 3 del Regolamento regionale n.5/2011.

Premesso

- che il Comune di Villaricca è dotato di un Piano Regolatore Generale Comunale;
- che il Comune di Villaricca ha presentato proposta di partecipazione al **Programma Regionale di Edilizia Residenziale Sociale di cui all'art. 8 del DPCM 16/07/2009** (pubblicato sul BURC del 2 agosto 2010), **risultando ammesso alla terza fase**;
- che la Giunta Comunale, con delibera n. 33 del 14/04/2011 ha conferito mandato all'U.T.C. nella persona del responsabile, ing. Francesco Cicala, di procedere alla redazione completa del Piano Urbanistico Attuativo della zona C2 destinata a social housing;
- che l'U.T.C. avvalendosi del supporto tecnico scientifico del Dipartimento di Progettazione Urbana e di Urbanistica dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II" ha redatto gli elaborati completi del Piano Urbanistico Attuativo in parola;
- che nell'ambito del procedimento di partecipazione al Programma Regionale di Edilizia Residenziale Sociale, il progetto di Piano Urbanistico Attuativo **veniva già sottoposto all'esame della Provincia e della Regione Campania AGC 16 concludendosi, con verbale del 10 ottobre 2011 del tavolo tecnico, per l'assenza di motivi ostativi all'approvazione del PUA**, così come determinato dalla Provincia con relazione istruttoria prot. 1486 del 07/10/2011;
- che, in data 30 aprile 2012, l'U.T.C., in qualità di Autorità procedente ha trasmesso all'Ufficio V.A.S. comunale, in qualità di Autorità Competente, il Rapporto Preliminare ed il progetto di PUA e, nella stessa data, concordato con l'Autorità Competente, la lista dei Soggetti Competenti in materia Ambientale da consultare ai fini della verifica di assoggettabilità;
- che in data 3 luglio 2012, alla luce dei pareri pervenuti da parte dei S.C.A. e dell'esame del progetto di PUA e Rapporto Preliminare, con decreto dell'autorità competente, è stata disposta l'esclusione del Piano dal procedimento di Valutazione Ambientale Strategica con prescrizioni;
- che l'U.T.C. ha effettuato le modifiche alle Norme Tecniche di Attuazione prescritte dall'autorità competente e sottoposto alla Giunta comunale il Piano completo;
- che con deliberazione della Giunta Comunale n.74 del 07 novembre 2012, veniva adottato Piano Urbanistico Attuativo "Zona Social Housing" ai sensi della L.R. n.16/2004 e ss.mm.ii. e in attuazione della L.R. n.19/2009 e ss.mm.ii. evidenziando che il PUA, così come concepito con il supporto del Dipartimento di Progettazione Urbana e di Urbanistica dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II", costituisce un'occasione di riqualificazione di un'area urbanisticamente degradata in un comune privo di aree destinate a edilizia residenziale sociale e modello per un'urbanizzazione rispettosa dell'ambiente e delle problematiche degli impatti climalteranti;
- che la Giunta Comunale, con il medesimo atto, ha condiviso, alla luce dei pareri pervenuti da parte dei S.C.A. e dell'esame del progetto di PUA, la decisione dell'Autorità Competente di escludere il Piano dalla procedura di Valutazione Ambientale Strategica;
- **che la Provincia di Napoli, con nota a tal fine trasmessa al Comune, comunicava il parere favorevole all'approvazione del Piano Urbanistico Attuativo "Zona social Housing"**;
- che sul Piano medesimo sono stati acquisiti i pareri favorevoli di:
 - Soprintendenza per i Beni Architettonici Paesaggistici Storici Artistici ed Etnoantropologici per Napoli e Provincia;



- Autorità di Bacino della Campania Centrale;
 - ASL Napoli 2 – Nord;
 - Soprintendenza Speciale per i Beni Archeologici di Napoli e Pompei;
 - Regione Campania settore provinciale del Genio Civile di Napoli
- che nel corso del procedimento è emersa la necessità di rinnovare i vincoli preordinati all'esproprio sull'area, frattanto decaduti visto il decorso del tempo;
 - che l'art. 38 della L.R. 16/2004 prevede che "Il comune può reiterare i vincoli di cui al comma 1 motivando adeguatamente la scelta, in relazione alle effettive esigenze urbanistiche e di soddisfacimento degli standard, e prevedendo la corresponsione di un indennizzo quantificato ai sensi del D.P.R. n. 327/2001"
 - che, nel caso di specie, il Comune intende rinnovare i vincoli preordinati all'esproprio al fine di consentire l'attuazione del progetto di quartiere sociale denominato "Un tetto per tutti";
 - che il reiterno dei vincoli avviene mantenendo inalterata la destinazione urbanistica originariamente prevista dal vigente PRG;
 - che il responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale, in accordo con il responsabile dell'Ufficio comunale designato quale Autorità Competente nelle procedura di Valutazione Ambientale Strategica, ha escluso la variante in parola dalla procedura di V.A.S. in ragione di quanto previsto dal DPGR n.17 del 18 dicembre 2009 conformemente alla Circolare Esplicativa della Regione Campania, AGC 05, prot. 2010.0331337, dichiarando che il procedimento rientra nelle fattispecie di cui all'art. 2, comma 5, lettera e) del richiamato Regolamento V.A.S.;
 - che, alla luce del disposto del succitato regolamento la Giunta ha condiviso tale esclusione;
 - che, il Regolamento regionale n.5 del 4 agosto 2011, non ha previsto uno specifico procedimento per l'approvazione di varianti di siffatta semplicità, determinando, conseguentemente, la necessità, anche nel caso in esame, di attuare l'intero procedimento di cui all'art. 3 del citato Regolamento, con i termini ridotti della metà ai sensi del secondo comma dell'art. 4;
 - che si è reso, pertanto, necessario redigere un Preliminare di piano che, seppur nell'essenzialità degli elaborati connessi con la semplicità del procedimento, fornisca il quadro conoscitivo del territorio interessato, nonché lo stato della disciplina del suolo risultante dal PRG. All'uopo la circostanza che il Comune ha in corso di redazione il Piano Urbanistico Comunale ha consentito di poter sfruttare il materiale a tal fine già prodotto per la composizione del quadro conoscitivo e del documento strategico;
 - che il Preliminare di piano risulta composto dai seguenti elaborati:
 - Relazione preliminare e documento strategico;
 - Quadro conoscitivo:
 - Tavola 1 - Inquadramento territoriale - Copertura del suolo, Sistema dei trasporti, Principali attrattori, Spostamenti pendolari;
 - Tavola 2b – Inquadramento ambientale – Condizioni idrauliche, Naturalistiche ed ambientali del territorio;
 - Tavola 3 – Inquadramento della conurbazione giuglianese – Copertura del suolo, Sistema dei trasporti, Attrattori, Inquadramento socio-economico;
 - Tavola 4a – Pianificazione sovraordinata – Piano Territoriale regionale: Terzo quadro territoriale di riferimento; Linee guida per il paesaggio;
 - Tavola 5b – Evoluzione storica – Villaricca dal novecento ad oggi;
 - Tavola 6 – Carta unica del territorio - Fragilità geologiche, Vincoli culturali, Rischio idraulico e rischio frana;
 - Tavola 7a - Disciplina del suolo - Zonizzazione del P.R.G., Varianti e pianificazione attuativa;
 - Tavola 7b - Disciplina del suolo – Aree per attrezzature pubbliche;
 - Tavola 8 – Inquadramento ambientale – Condizioni geologiche, idrauliche, naturalistiche ed ambientali del territorio comunale;
 - Tavola 9 – Sistema infrastrutturale – Copertura del suolo, Attrattori, Mobilità; Classificazione funzionale della rete stradale; Classificazione geometrica della rete stradale;
 - Documento strategico;
 - Tavola 1 – Strategie ed obiettivi di trasformazione

Jelle

- che, a seguito delle verifiche effettuate dal Responsabile del procedimento circa la correttezza e congruità degli elaborati, in data 18 febbraio 2014, in ossequio al succitato Regolamento regionale, il Preliminare di piano è stato pubblicato sul sito internet del Comune liberamente consultabile e scaricabile da chiunque vi abbia interesse e depositato presso la segreteria comunale;
- che, inoltre, in data 03/03/2014, sul B.U.R.C. n.16, è stato pubblicato l'avviso circa l'avvenuto deposito e pubblicazione sul sito internet del Preliminare di piano e convocato un incontro partecipativo a valere quale consultazioni ex art. 7 comma 2 del Regolamento regionale 5/2011, convocando le organizzazioni sociali, culturali, economico-professionali, sindacali ed ambientaliste, nonché invitando a partecipare tutti i soggetti pubblici e privati comunque interessati;
- che detto incontro si è tenuto il giorno 14 marzo 2014, presso la sala consiliare del Comune di Villaricca, constatando, tuttavia, che alcuno dei soggetti convocati e/o invitati ha ritenuto partecipare all'incontro stesso;
- che, state il carattere della variante di solo reiterno dei vincoli preordinati all'esproprio mantenendo la norma e la destinazione di zona le stesse identiche caratteristiche di quanto previsto dal vigente PRG, il progetto di piano si riassume nella riproposizione dell'art. 10 delle vigenti N.T.A. per l'area in parola che recita esattamente:

Art. 10. (Zona omogenea C2)

- Nuova edilizia economica e popolare -

In tali zone il piano edilizio si attua attraverso il Piano di zona di cui alle leggi n. 167, n. 865, ecc...

L'indice di fabbricabilità territoriale di zona è di 2,5 mc/mq.;

- che l'indennizzo previsto dall'art. 38 della L.R. 16/2004 è quantificato in quanto in merito previsto dall'art. 39 del D.P.R. 327/2001;
- che la Giunta Comunale ha adottato la variante per il reiterno dei vincoli preordinati all'esproprio ai sensi della L.R. 16/2004 zona C2 – Social Housing;
- che tutti gli elaborati, la delibera di adozione, il verbale delle consultazioni e l'estratto dell'art. 10 delle NTA vigenti sono stati pubblicati sul sito internet del Comune all'indirizzo <http://www.comune.villaricca.na.it/piano.html>, sezione "Variante Reiterno Vincoli";
- che il Dirigente del IV settore, in qualità di Responsabile del Procedimento, richiedeva alla Provincia il rilascio della dichiarazione di coerenza di cui al 4° comma dell'art. 3 del Regolamento regionale n.5/2011;
- che con nota 0108858.05-09-2014, pervenuta in data 08/09/2014 prot. 3554, veniva trasmessa la verifica di coerenza alla Variante in oggetto approvata con Deliberazione di Giunta provinciale n.451 del 04/09/2014 con la quale si concludeva per la non coerenza.

Si forniscono i seguenti suggerimenti che potranno essere utili nella predisposizione degli eventuali atti amministrativi di riscontro che, in ogni caso, necessiterebbero di una preventiva disamina giuridica da parte di un legale di Vostra fiducia.

Preliminarmente, in punto di diritto, occorre procedere ad una disamina giuridica del rapporto tra atto presupposto ed atto amministrativo derivato per cercare di definire la natura di tale rapporto e le conseguenze giuridiche che possono configurarsi.

La giurisprudenza distingue due tipologie di rapporto e connessione tra atti amministrativi distinti. Il primo ideal-tipo di rapporto ha luogo allorché l'atto presupposto è conditio sine qua non dell'atto successivo, la sua ragion d'essere ed il suo fondamento. In questo caso l'atto successivo è meramente attuativo dell'atto presupposto che lo giustifica in maniera logicamente necessaria. È evidente quindi che l'eventuale illegittimità dell'atto presupposto travolge ineluttabilmente l'atto consequenziale, secondo un nesso di causalità non solo formale ed efficiente, ma anche di tipo finalistico. Naturalmente l'atto presupposto può essere un atto a contenuto generale ed astratto, non immediatamente lesivo e quindi non impugnabile direttamente ed allora toccherà all'atto sequenziale, data la sua natura provvedimento, assorbire gli effetti di destinatarietà su terzi e quindi esporsi ad eventuali impugnative da parte dei soggetti incisi da esso. Le motivazioni e le ragioni dell'opposizione e del ricorso, siano esse di natura amministrativa o giurisdizionale, si indirizzeranno, traendo occasione dall'atto derivato, all'atto generale presupposto in quanto fondamento e causa dell'atto successivo. La presupposizione necessaria dei due atti determina il



travolgimento di entrambi o la loro resilienza in caso di soccombenza del ricorrente, secondo la regola simul stabunt simul cadent.

L'altra tipologia di connessione tra atti, che però non riguarda la fattispecie in oggetto, è quella di atti distinti ma collegati in sequenza in un procedimento pluristrutturato. In questo caso il travolgimento di un atto, in genere quello presupposto od originario, ha un effetto invalidante, viziante ma non caducante dell'atto collegato.

Il soggetto sarà onerato delle incombenze di impugnare i due atti e nel caso di inoppugnabilità di uno di essi, per effetto della decadenza dei termini di impugnativa, sarà consentito potestativamente alla Pubblica Amministrazione di annullare in autotutela l'altro atto, ma tale determinazione non è comunque coercibile da parte dei terzi.

Nella specie l'atto deliberativo della Provincia di Napoli con cui è stata espressa la dichiarazione di non coerenza alle strategie dell'Amministrazione provinciale relativamente alla variante urbanistica per il reitero dei vincoli preordinati all'esproprio per le aree della zona C2 destinata a social housing del Comune di Villaricca trae il suo presupposto unico, esclusivo, determinante, secondo un nesso eziologico esplicitato in maniera chiara e distinta nella relazione istruttoria, dalla Deliberazione di G.P. n°628/2013, dedicata alle strategie provinciali in materia di governo del territorio.

La Provincia di Napoli, ente delegato in materia di urbanistica e governo del territorio, definisce le proprie strategie in subbietta materia con una delibera di Giunta Provinciale che costituisce il paradigma di riferimento per la verifica di coerenza dei piani urbanistici comunali e loro varianti. Già è discutibile, opinabile e perplessa la scelta di affidare le proprie strategie in materia di governo del territorio ad una delibera di un organo esecutivo come la Giunta Provinciale, che invece dovrebbe attuare ed implementare le strategie definite dal Consiglio Provinciale. D'altra parte le strategie in materia di governo del territorio devono essere contenute in un atto di Pianificazione generale territoriale rimesso, appunto, dal combinato disposto dell'art. 42 del TUEL, della L.R. n°16/2004 e del Regolamento Regionale n°5/2011, al Consiglio provinciale, previa adozione attraverso un procedimento complesso e pluristrutturato della Giunta Provinciale. Nel nostro caso la Provincia di Napoli è l'unica tra le province campane a non dotarsi ancora di un Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e pur tuttavia esige e pretende di valutare la coerenza dei Piani Urbanistici Comunali con una mera delibera di Giunta provinciale assunta in maniera unilaterale e preater-*legem*, senza un procedimento di dialettica democratica con i Comuni e le Associazioni, quasi che fosse un Ente autarchico che valuta da sé e per sé le scelte urbanistiche che invalgono gli interessi della comunità metropolitana. Ed allora è il caso di ricordare che solo il Piano Territoriale di Coordinamento ha efficacia in termini sia di indirizzo sia di conformazione di parti del territorio, pur escludendo che le sue previsioni possano sostituire quelle dei PUC con esse in contrasto; ma i Comuni sono tenuti, come recita l'art. 6 della ancora vigente legge fondamentale dell'urbanistica, (L. 1150/1942), ad uniformarsi alle disposizioni di esso. Trattasi di uno strumento contenente criteri e prescrizioni da seguire, la cui natura giuridica è di tipo misto: esso partecipa ontologicamente sia della natura di atto amministrativo generale sia di atto normativo, sia infine di atto contenente prescrizioni specifiche e concrete. Ma la natura ed i caratteri tipici del Piano Territoriale di Coordinamento, il suo aspetto normativo, conformativo, prescrittivo, orientativo dello sviluppo del territorio non può certo considerarsi fungibile ad opera di una delibera che, per sua natura, struttura, e procedimento è costitutivamente ed ontologicamente di tipo provvedimentale ed in quanto tale non può né normare né indirizzare e men che mai consentire il controllo di compatibilità o di coerenza dei Piani Urbanistici Comunali. In primo luogo si evidenzia che tale delibera è contrassegnata da un procedimento autoreferenziale di tipo duale: istruttoria dell'Ufficio e provvedimento finale che contraddice in maniera solare il procedimento tipico degli atti di pianificazione.

Ci si riferisce all'istruttoria pubblica, alla partecipazione procedimentale, alla dialettica democratica con gli enti locali e le Associazioni disciplinate sia dalla legge regionale 16/2004 sia dal Regolamento regionale n°5/2011. Questo procedimento compartecipato non costituisce soltanto un aspetto formale, come tale oblietabile per esigenze di celerità e velocizzazione dei processi decisionali. Trattasi invece della struttura formante e caratterizzante di un atto di Pianificazione Territoriale che, in quanto coinvolge gli interessi delle comunità territoriali, richiede, implica, esige la partecipazione e la condivisione delle scelte da parte dei soggetti interessati, pena il configurarsi di una struttura gerarchica del governo del territorio che collide con le esigenze di superare la concezione ineguale e dirigistica di valutazione e ponderazione degli interessi pubblici relativi alla gestione delle dinamiche di sviluppo del territorio, tipica della vecchia dottrina urbanistica di tipo discensionale o a cascata. In secondo luogo si osserva che tale deliberazione introduce



surrettiziamente norme di salvaguardia obbligatorie che solo l'adozione di un Piano Territoriale può legittimamente comportare, come statuito dalla normativa nazionale e regionale.

L'illegittimità di tali norme di salvaguardia è evidente se si considera che esse incidono direttamente, attraverso la conformazione del territorio, affievolendolo e comprimendolo sine die, sul diritto di proprietà disciplinato dall'art. 42 della Costituzione, il cui regime è affidato al principio della conformazione da parte di atti tipici e nominati di programmazione e pianificazione del territorio contenuti nei Piani Urbanistici e Territoriali e mai ad atti amministrativi puntuali. Anche la limitazione più estrema della proprietà fondiaria, ovvero l'apposizione di vincoli ablativi, presuppone un provvedimento di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio che o è contenuto in Piani Urbanistici e segue, pertanto, le garanzie procedurali e procedimentali di tali atti, o consegue a varianti urbanistiche, anch'esse soggette alla disciplina di formazione, adozione e approvazione dei Piani urbanistici con tempi ridotti e dimediati. Quanto alle norme di salvaguardia obbligatorie il comma 3 dell'art. 12 del DPR n°380/2001 statuisce che in caso di contrasto con l'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda per un tempo determinato variabile a seconda dei casi ma comunque certo ed inderogabile. L'art. 10 della legge regionale n°16/2004 statuisce che tra l'adozione degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriali o delle relative varianti e la data della rispettiva entrata in vigore sono sospese: l'abilitazione alla realizzazione di interventi edilizi in contrasto con la disciplina contenuta nei piani o nelle varianti in corso di approvazione; l'approvazione di strumenti di pianificazione subordinati che risultano non compatibili con i piani o le varianti adottati. Tale norma stabilisce infine che le sospensioni non possono essere protratte per oltre 12 mesi decorrenti dalla data di adozione dei piani o per oltre 4 mesi dalla data di adozione delle varianti. Decorso inutilmente tali termini si procede ai sensi dell'art. 39 e cioè al commissariamento dell'Ente inadempiente da parte dell'Ente sovraordinato.

La Giurisprudenza ha più volte ribadito la illegittimità di atti amministrativi che prescrivono direttamente o implicitamente norme di salvaguardia, al di fuori dello schema tipico e predeterminato dalla legge dell'adozione preordinata alla approvazione di piani urbanistici e/o territoriali. L'atipicità di tale delibera provinciale rispetto al paradigma normativo tipico delle norme di salvaguardia correlate all'adozione di atti di pianificazione adottati e quindi internamente vigenti è in re ipsa, essendo tale delibera completamente estranea ed anzi precedente all'adozione di un piano territoriale provinciale. Nel corpo stesso della delibera si sottolinea che essa tende a salvaguardare il sistema agricolo, il sistema delle risorse naturali, la tutela delle presenze naturali, la creazione e valorizzazione di spazi di fruizione, ricreativi e di rigenerazione ecologica. Trattasi di finalità ed obiettivi tipicamente di salvaguardia che impingono costitutivamente sulla potestà pianificatoria dei Comuni e sui diritti soggettivi dei privati, al di fuori di ogni garanzia procedimentale e quindi in patente violazione della legge, la quale riserva tali norme soltanto, lo si ripete, in riferimento ed a salvaguardia degli atti di pianificazione adottati e non ad atti amministrativi atipici ed innominati.

Trattasi di un problema fondamentale che attiene all'ordinamento civile e che contrassegna la storia e l'evoluzione del diritto urbanistico moderno: tanto è possibile limitare la libertà dei privati e dei soggetti pubblici in quanto vi è un'autorità legittima dotata dei poteri conferiti dalla legge per conformare le dinamiche di sviluppo del territorio. La legge conferisce la potestà di apporre norme di salvaguardia obbligatorie finalisticamente preordinate alla adozione-formazione dei piani urbanistici e territoriali, sulla base di un procedimento speciale di partecipazione procedimentale a garanzia degli interessi privati e pubblici coinvolti nei processi di pianificazione e destinatari di effetti giuridici limitativi della propria sfera soggettiva di autonomia. Al di fuori di tale schema siamo in presenza di atti autoritativi, infondati e illegittimi per violazione di legge, eccesso di potere ed incompetenza relativa, una integrazione e miscela davvero singolare di tutti i vizi tipici di invalidità degli atti amministrativi. Ma ciò che più colpisce è la carenza assoluta di potere da parte della Giunta Provinciale, la quale anticipa strumentalmente gli effetti del Piano affidandoli ad una semplice deliberazione di indirizzo pur di esercitare la funzione ad essa attribuita di verifica di coerenza dei piani urbanistici e comunali e loro varianti.

Siccome il Regolamento Regionale n°5/2011 fa riferimento, per le verifiche di coerenza dei Piani, anche alle strategie provinciali, allora si denomina l'oggetto di tale delibera come "strategie provinciali in materia di governo del territorio" ed il gioco è fatto. Dalla premessa dell'esistenza di strategie si inferisce la conseguenza di linee di indirizzo per la verifica di coerenza, cui gli enti devono conformarsi ai fini dell'acquisizione del parere di congruenza-compatibilità della Provincia. Ma le strategie cui si riferisce il Regolamento Regionale n°5/2011 non sono un Deus ex machina che improvvisamente viene dall'alto introdotto nella scenario della pianificazione, come nella tragedia greca, né possono essere considerate come simulacri di Piani, ma devono invece essere



declinate in chiave di atti organici contenute in specifici atti di pianificazione del territorio. La legge regionale n°13/2008 prevede che in conseguenza della approvazione del Piano Territoriale Regionale le Province, che non avessero adottato i propri PTCP nei 24 mesi successivi, siano commissariate. Tale legge non prevede strategie intermedie affidate a strumenti spuri di indirizzo: o ci si dota di Piano Territoriale da parte della Provincia o in via sussidiaria vi provvede la Regione, per il tramite di un Commissario ad acta da essa nominato. La Provincia di Napoli non avendo adempiuto ad un obbligo di legge non può simulare l'esistenza di strategie per continuare ad esercitare un potere che si atteggia, per le ragioni sopra esposte, come un vero e proprio arbitrio. Si rappresenta che la carenza assoluta di potere, in base alla legge n°241/1990, si configura ed integra oggi una fattispecie tipica di nullità degli atti, imprescrittibile e rilevabile d'ufficio. La nullità, il vizio più radicale degli atti amministrativi, incombe come una spada di Damocle su tutti gli atti di verifica di coerenza della Provincia, minando l'efficacia delle determinazioni in ordine agli atti della pianificazione comunale.

La nullità virtuale e potenziale deriva in maniera evidente da quello che la giurisprudenza tedesca chiama ab-ground, la fattispecie giuridica senza un fondamento legislativo o costituzionale. Nella specie solo un Piano approvato può costituire legittimamente il fondamento per l'esercizio delle funzioni di verifica di coerenza e controllo, il paradigma di riferimento per lo scrutinio degli atti di pianificazione locale.

Quanto alla natura specifica dell'atto de quo trattasi di una mera reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio di una zona omogenea C2, che preesisteva alla qualificazione come area agricola periurbana, di cui alla Delibera di Giunta Provinciale n°628/2013.

Per la reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio la giurisprudenza richiede due sole condizioni: una motivazione adeguata sull'interesse pubblico connesso alla realizzazione attuale dell'intervento di pubblica utilità comprovata e predominante rispetto all'interesse privato inciso dalla variante e la determinazione dei criteri di quantificazione dell'indennizzo da corrispondere per il reitro. Entrambi i presupposti, unitamente al procedimento di variante, sono compresenti, soddisfatti ed adempiuti nel corredo motivazionale e nel procedimento dell'atto formativo e determinativo della delibera di adozione della variante del Comune di Villaricca.

Quanto all'incoerenza con la previsione dell'area agricola periurbana, trattasi, nella migliore delle ipotesi, al netto delle riserve espresse dinanzi, di qualificazione sopravvenuta e sovrapposta successivamente alla zonizzazione funzionale dell'area de quo, che era e resta tipizzata come C2. Anche la giurisprudenza in materia paesaggistica distingue ontologicamente il vincolo preesistente dal vincolo sopravvenuto, il quale possiede un grado di resistenza minore rispetto al primo e ciò in ordine al parere e nulla osta rispetto agli interventi edilizi in zone paesaggisticamente vincolate. In particolare, in riferimento ai condoni, si è chiarito che i vincoli devono essere preesistenti per essere opponibili in maniera forte e radicale alla ipotesi di sanatoria edilizia, mentre gli interventi in aree in cui i vincoli sopravvenuti successivamente possono essere oggetto di autorizzazione a posteriori in presenza della conformità urbanistica dell'opera.

A maggior ragione nell'ambito urbanistico è predicabile la sovrapposizione di una qualificazione di tipo agronomico successiva alla esistenza di una zona territoriale funzionalmente già definita, come causa inibitoria di interventi dichiaratamente di pubblico interesse e conformi alla normativa urbanistica disciplinatrice il territorio. Al di là del carattere surrettizio della norma che si atteggia a norma di salvaguardia non possedendone i requisiti giuridici e formali, che si è già tematizzato nella prima parte della trattazione, nel merito il parere negativo è infondato in quanto sovrappone ultrattivamente e retroattivamente un vincolo sopravvenuto ad una zonizzazione urbanistica che mantiene inalterata la sua destinazione essendo soltanto reiterati i vincoli preordinati all'esproprio attesa la loro decadenza temporale.

Si potrebbe opinare che il vincolo agronomico si atteggia come un vincolo urbanistico improprio di tipo costitutivo e ciò sarebbe escluso perfino per uno strumento come il PTCP, che è per sua natura un piano di indirizzo, il quale non può contenere vincoli urbanistici di secondo grado. Senza considerare o meglio evidenziando che qui si è in presenza di una mera delibera di indirizzo e non del PTCP. Ma il punto fondamentale e dirimente è costituito dal fatto che la destinazione urbanistica dell'area non cambia e che tale invarianza strutturale non è suscettibile di modificazione dall'alto ad opera della sovrapposizione di vincoli di qualunque genere sopravvenuti e quindi inopponibili alla conformazione presente e vigente.

Trattasi del problema denso di risvolti giuridici e costituzionali del rapporto tra la sfera della autonomia della pianificazione comunale e la sfera della pianificazione di area vasta, che nella

specie si esprime in un atto amministrativo che già si è definito spurio ed atipico. L'autonomia della pianificazione comunale ha un grado di resilienza basso rispetto alla pianificazione di settore: entro certi limiti la pianificazione di settore si impone imperativamente alla pianificazione urbanistica comunale in ragione della tutela di interessi costituzionalmente protetti (beni culturali, paesaggio, ambiente salute etc.). Ma nell'ambito dei livelli di pianificazione rimessi ad enti ed istituzioni diverse in ragione della scala e dimensione spaziale e territoriale non vige né può valere un principio di prevalenza della pianificazione spaziale più ampia e vasta rispetto alla pianificazione locale. Anzi il rapporto è costituzionalmente invertito. In ragione del principio di sussidiarietà e dell'art. 118 della Costituzione prevale la dimensione della pianificazione urbanistica comunale ed è sub-valente quella di area vasta a cui è affidata una funzione meramente di indirizzo e coordinamento.

Nel caso in specie la Provincia ha completamente errato nella interpretazione dell'atto sottoposto al suo scrutinio: essa, anche se fosse dotata di un PTCP, presupposto assolutamente inesistente, non potrebbe apporre un vincolo, una destinazione, una tipizzazione territoriale da essa predicata ad una destinazione urbanistica comunale preesistente e che si mantiene inalterata. Non si può cogliere l'occasione della variante connessa al mero reitero del vincolo espropriativo per opporre e far valere una destinazione urbanistica nuova e diversa, imposta successivamente, arbitrariamente ed unilateralmente al Comune che intende programmare la propria attività amministrativa in maniera conforme all'assetto urbanistico già cristallizzato nel PRG. Si configurerebbe in tal modo un'espropriazione e sostituzione di poteri, competenze, attribuzioni, e funzioni che confligge non solo con le norme urbanistiche esistenti, ma con l'equilibrio e la distribuzione delle competenze fissate inderogabilmente dalla legge e dalla Costituzione.

Nel merito, inoltre, non si può non evidenziare la natura del concetto di strategia, soprattutto quando questa, essendo a scala sovra comunale, coinvolge competenze che, viceversa, appartengono esclusivamente ai Comuni.

Strategia è la sommaria descrizione di un insieme di azioni possibili successive, da impostare e coordinare, al fine del raggiungimento di un obiettivo fissato. Si connota per i caratteri dell'incertezza e della generalità (lo stesso termine deriva dal greco *stratēgōs* che significa generale). Trova estrinsecazione in un Piano strategico che, nell'ambito della materia del Governo del Territorio, fa parte della componente strutturale del Piano (il PTCP nel caso della Provincia).

Dunque, fermo restando che una strategia, per avere valore cogente per i Comuni, avrebbe dovuto essere approvata dal Consiglio provinciale, essa avrebbe dovuto, per non travalicare i compiti che alla Provincia sono attribuiti invadendo le esclusive competenze dei Comuni circa la pianificazione urbanistica del territorio, mantenere caratteri di generalità, flessibilità e di indirizzo. Sono i Comuni che, eventualmente, avrebbero dovuto sviluppare, nell'ambito della nuova pianificazione, le proprie azioni specifiche in coerenza con tale strategia. (Si parla, del resto, di dichiarazione di coerenza e non di conformità).

Inoltre, nel caso di specie la Provincia di Napoli ha limitato la verifica ad un solo aspetto delle supposte strategie sovracomunali, quello che, a giudizio dell'istruttore, poteva dar luogo ad una valutazione negativa, tralasciando tutti gli altri elementi che, viceversa, trovavano pieno conforto nell'operato dell'Amministrazione comunale.

Innanzitutto è da evidenziare che la variante ha per oggetto il semplice reitero dei vincoli preordinati all'esproprio, senza modificare la destinazione d'uso dell'area come prevista dal Piano Regolatore Generale. Questo, infatti, individua sul territorio di Villaricca alcune aree (tre per la precisione) destinate a soddisfare le esigenze di edilizia residenziale in favore delle classi più svantaggiate della popolazione. Di queste una è stata oggetto della formazione di una discarica non potendo più, per evidenti ragioni igienico sanitarie, assolvere al ruolo originariamente previsto. Una seconda è stata oggetto di due varianti, approvate con il parere favorevole della Provincia, al fine di realizzarvi un ampio parco urbano ed un parcheggio con completamento dell'adiacente impianto sportivo comunale. Residua, quindi solo ed esclusivamente l'area in parola onde poter dar luogo all'intervento.

Negare la possibilità di realizzare il programma edilizio comunale, pertanto, costituirebbe introduzione di una consistente variazione nel vigente Piano Regolatore Generale venendo a vanificare il rapporto, originariamente stabilito dall'ente a norma di Legge, tra edilizia privata ed edilizia pubblica e sociale. Inoltre la Provincia, così facendo, impone un consistente vantaggio ai privati proprietari delle aree a danno degli interessi pubblici e della collettività, in chiara contrapposizione ai principi dell'azione amministrativa.



Risulta pertanto davvero fuori luogo, come altresì sostenuto dalla Provincia e posto a motivo esclusivo della dichiarazione di non coerenza, assimilare la variante adottata alla localizzazione di un nuovo insediamento cui applicare il punto 4.2 del documento provinciale "Linee strategiche a scala sovra comunale in materia di Governo del Territorio".

Tuttavia, quantunque si volesse assecondare tale assimilazione, non si può evidenziare che l'intervento previsto dal Comune di Villaricca possiede tutti i caratteri previsti dallo stesso punto 4.2. Infatti, è del tutto evidente, dall'esame coordinato degli elaborati prodotti dal Comune (in particolare: 4a - Pianificazione sovraordinata, 6 - Carta unica del territorio, 7a e 7b Disciplina del Suolo) che, sia per dimensioni che per requisiti di accessibilità, vincoli e condizioni naturalistiche e paesaggistiche, non è possibile effettuare la localizzazione nell'ambito delle possibilità di urbanizzazione articolate nei tre livelli previsti al citato punto 4.2. Viceversa l'area in parola possiede tutte le qualità previste dallo stesso documento nei casi in cui si preveda l'utilizzo di aree agricole (se tale dizione fosse applicabile nel caso in esame e ciò non è): è contigua e completamente circondata da territorio urbanizzato; è già dotata di adeguati collegamenti alla viabilità comunale e, quindi, di accessibilità; è contigua a sedi di attrezzature pubbliche e di servizio; è dotata delle opere di urbanizzazione primaria indispensabili all'esecuzione dell'intervento; essendo circondata su tre lati da aree già edificate ed a sud dalla viabilità comunale, presenta margini netti e facilmente riconoscibili. Infine, grazie alle varianti già recentemente approvate, con il parere favorevole della Provincia, la sottrazione di territorio risulta compensata da una ben più cospicua quantità di aree anche residenziali che sono state destinate a parco pubblico e/o attrezzato.

In ultimo si evidenzia il carattere contraddittorio delle determinazioni della Provincia laddove, come evidenziato in premessa, l'Ente si era già espresso in modo favorevole in ben due distinte occasioni: in sede di conferenza di servizi, unitamente a Comune e Regione Campania, in cui la Provincia, a seguito della relazione istruttoria prot. 1486 del 07/10/2011, si esprimeva, con verbale del 10 ottobre 2011, per l'assenza di motivi ostativi all'approvazione del PUA da localizzare nell'area oggetto della variante; in sede di parere sul Piano adottato dal Comune di Villaricca in cui, a seguito di istruttoria, comunicava il proprio assenso all'approvazione del Piano Urbanistico Attuativo "Zona social Housing".

L'occasione mi è gradita per porgere distinti saluti

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Meoni". The signature is fluid and cursive, written on a white background.