

N. [05006/2015](#) REG.PROV.COLL.

N. [01035/2014](#) REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Ottava)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1035 del 2014, proposto da:
Domenico Dello Iacono, Salvatore Dello Iacono, Consiglia Dello Iacono, Maria Rosaria Dello Iacono, Filomena Dello Iacono, Antonio Dello Iacono, rappresentati e difesi dall'avv. Luigi Maria D'Angiolella, con domicilio eletto presso l'avv. Luigi Maria D'Angiolella, in Napoli, viale Gramsci 16;

contro

Comune di Teverola in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Raffaele Marciano, con domicilio eletto presso l'avv. Raffaele Marciano in Napoli, Via S. Lucia 62;

Provincia di Caserta, in persona del legale rappresentante p.t.;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,

della delibera del Consiglio Comunale del Comune di Teverola n. 36/2013, con la quale è stato approvato il Piano Urbanistico Comunale;

per quanto occorra, della delibera di Giunta Comunale n. 77 del 30.7.12, con la quale è stato adottato il Piano Urbanistico Comunale unitamente al Rapporto Ambientale (VAS), al Piano di Zonizzazione Acustica, allo Studio Geologico del Territorio Comunale ed allo Studio dell'Uso Agricolo dei Suoli;

per quanto occorra, della delibera della Giunta Comunale n. 56 del 26.6.2013, con la quale sono state esaminate e valutate le osservazioni al PUC presentate dai cittadini;

per quanto occorra, della delibera della Giunta Comunale n. 60 del 15.7.2013, con la quale è stata attestata la coerenza del PUC ai piani e programmi sovraordinati;

per quanto occorra, della delibera n. 69 del 14.7.2013;

di ogni altro atto preordinato, connesso e/o consequenziale comunque lesivo degli interessi di ricorrenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 luglio 2015 la dott.ssa Francesca Petrucciani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe Domenico Dello Iacono, Salvatore Dello Iacono, Consiglia Dello Iacono, Maria Rosaria Dello Iacono, Filomena Dello Iacono e Antonio Dello Iacono hanno impugnato la delibera del Consiglio Comunale del Comune di Teverola n. 36/2013 con la quale è stato approvato il Piano Urbanistico Comunale.

I ricorrenti hanno esposto di essere proprietari di alcuni terreni siti nel Comune di Teverola e riportati in Catasto Terreni al Foglio 5, partt. 102, 413, 103, 104, 14, 463, 544, 549, e al Foglio 3, part. 43; tali fondi, secondo il previgente Programma di Fabbricazione, approvato con atto Consiliare n. 45/1975, ricadevano: la part. 103 in parte in "zona per servizi collettivi — servizi scolastici" ed in parte in zona agricola; la part. n. 463 in parte in "zona per servizi collettivi — servizi scolastici", in parte in zona agricola, ed in parte in zona "C2"; le partt. 43, 544 e 549 in zona "E agricola"; le partt. 413, 14 e 104 in "zona per servizi collettivi — servizi scolastici"; la part. 102 in "zona per servizi collettivi — servizi scolastici" ed in parte in zona agricola.

Con l'approvazione del nuovo PUC era stata modificata la destinazione urbanistica dei loro terreni, tanto che le particelle 102, 103 e 463 risultavano oggi classificate in zona "F — attrezzature pubbliche ad uso pubblico con destinazione V.P. verde pubblico attrezzato"; e la particella 43 risultava oggi classificata in zona "E verde agricolo" ricadente nella fascia di rispetto cimiteriale.

I ricorrenti hanno dedotto che il Comune di Teverola nel 2010 aveva avviato la procedura per l'approvazione del Piano Urbanistico Comunale (PUC) e, con la delibera di Giunta Comunale n. 77 del 30.7.2012, aveva adottato la proposta di PUC unitamente al Rapporto Ambientale (VAS), al Piano di Zonizzazione Acustica, allo Studio Geologico del Territorio Comunale ed allo Studio dell'Uso Agricolo dei Suoli.

Il Comune aveva quindi avviato le procedure di consultazione con le locali organizzazioni sociali, culturali, ambientalistiche, economico-professionali e sindacali, raccogliendo e vagliando tutte le osservazioni formulate dalle stesse, redigendo in data 12.6.2013 il verbale finale della Conferenza di Pianificazione. In accoglimento di alcune delle osservazioni suddette erano state apportate alcune modifiche di carattere certamente sostanziale alla proposta di PUC adottata con la delibera n. 77/2012, con riferimento ad una vastissima zona a nord della SS 7 bis Appia, la quale da zona "D1 zona P.I.P. esistente" (del. n. 77/2012) era divenuta zona "E verde agricolo" (del. n. 36/2013).

Era stato altresì previsto, ancora modificando quanto stabilito nella delibera n. 77, un ampliamento del cimitero esistente prevedendo una nuova area cimiteriale attraversata da una strada a scorrimento veloce.

La delibera di G.C. n. 77/12 di adozione del P.U.C. era stata, poi, trasmessa alla Provincia di Caserta per la dichiarazione di coerenza con il P.T.C.P. della Provincia di Caserta; la Provincia aveva dichiarato la coerenza del PUC di Teverola al PTCP, formulando però una serie di osservazioni.

Successivamente alla dichiarazione di coerenza della Provincia di Caserta, nonché dei pareri favorevoli degli organi ed organismi competenti così come previsto dalla normativa vigente, il progetto di PUC adottato con la delibera 77/2012 era stato direttamente trasmesso al Consiglio Comunale per l'approvazione finale, senza una nuova pubblicazione.

Nella seduta del 18.11.2013, il Consiglio Comunale di Teverola aveva recepito e fatto proprie le conclusioni della delibera di G.C. n. 56/2013 in ordine alla valutazione e all'accoglimento delle osservazioni presentate, ed aveva apportato ulteriori modifiche allo stesso sulla scorta di alcune delle osservazioni formulate dalla Provincia.

In particolare, il Consiglio nella suddetta seduta aveva stabilito di fissare la distanza dai confini pari al 50% dell'altezza dell'edificio oggetto di esame e la distanza tra edifici pari all'altezza dell'edificio in esame, nonché di destinare le aree con la campitura di zona omogenea G, con destinazione "Servizi ed impianti di uso collettivo", e quelle con l'indicazione "IC" a verde pubblico, ad eccezione di quelle già edificate; aveva invece ritenuto di non destinare a zona agricola le aree prospicienti la Ferrovia Caserta-Villa Literno, come invece richiesto dalla Provincia, così come aveva ritenuto non necessaria la ripubblicazione del P.U.C. modificato a seguito dell'accoglimento delle osservazioni, anche con riferimento alla cancellazione, come in precedenza detto, della vasta area P.I.P..

Il Consiglio Comunale aveva definitivamente approvato il Piano Urbanistico Comunale con delibera di C.C. n. 36 del 18.11.2013.

A sostegno del ricorso sono state formulate le seguenti censure:

I. violazione e falsa applicazione dell'art. 78 del d.lgs. 267/2000 — violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Cost., in quanto nella seduta di approvazione finale del P.U.C. era stato presente un consigliere in situazione di conflitto di interesse, Pasquale De Floris, i cui fratelli erano titolari — rispettivamente amministratore unico e socio — della "De Floris Immobiliare S.r.l.", la quale risultava essere proprietaria nel territorio del Comune di Teverola dell'immobile al Foglio 6, part. 859.

II. violazione e falsa applicazione della legge regionale n. 16/2004 - violazione e falsa applicazione del "Regolamento di attuazione per il governo del territorio" n. 5 del 4/8/11 - violazione e falsa applicazione della legge 241/1990 — violazione e falsa applicazione degli art. 3 e 97 della Cost. — violazione e falsa applicazione dell'art. 869 c.c. - violazione e falsa applicazione della legge 1150/1942 - eccesso di potere — difetto di istruttoria, in quanto il Comune aveva apportato modifiche di carattere sostanziale alla proposta di PUC adottata con la delibera n. 77/2012, senza disporre che lo stesso venisse nuovamente pubblicato, precludendo, così, la possibilità di conoscere tali modifiche ed eventualmente formulare delle osservazioni in merito.

Secondo la prospettazione dei ricorrenti, le differenze con il P.U.C. inizialmente

proposto con la delibera 77/2012 erano sicuramente sostanziali, in particolare con riferimento alla previsione, direttamente incidente sulla loro proprietà, non presente nell'iniziale progetto pubblicato, dell'ampliamento del cimitero esistente, che avrebbe interessato non solo i fondi confinanti ma, addirittura, quelli al di là della strada statale, prevedendo una nuova area cimiteriale da realizzare ex novo su fondi attualmente agricoli, la quale avrebbe richiesto la nuova pubblicazione del piano e la raccolta di ulteriori osservazioni.

Altrettanto significativa doveva ritenersi la modifica relativa alla vastissima area corrispondente al lato a nord della SS 7 bis Appia, che, da zona "D1 zona P.I.P. esistente", era stata trasformata in zona "E verde agricolo".

III. violazione e falsa applicazione della legge regionale n. 16/2004 - violazione e falsa applicazione del "Regolamento di attuazione per il governo del territorio" n. 5 del 4/8/11 - violazione e falsa applicazione della legge 241/1990 — violazione e falsa applicazione degli art. 3 e 97 della Cost. — violazione e falsa applicazione dell'art. 869 c.c. - violazione e falsa applicazione della legge 1150/1942 - eccesso di potere — difetto di istruttoria — difetto di motivazione — irragionevolezza ed illogicità dell'azione della p.a. — violazione del principio del legittimo affidamento, in quanto la destinazione urbanistica della part. n. 43 aveva subito una variazione di destinazione urbanistica (rientrando nella nuova area cimiteriale) nel passaggio tra dalla proposta al piano definitivamente approvato, senza che gli interessati potessero in alcun modo proporre delle osservazioni in merito, nonché senza adeguata motivazione e approfondita istruttoria.

Tale scelta presentava anche, secondo i ricorrenti, profili di irragionevolezza, essendo prevista una nuova area cimiteriale attraversata da una strada a scorrimento veloce, da realizzare su un'area prevalentemente agricola e che, quindi, avrebbe richiesto una serie di interventi (condutture idriche, elettriche ecc...) per poter essere adibita a cimitero.

IV. violazione e falsa applicazione della legge regionale n. 16/2004 - violazione e falsa applicazione del "Regolamento di attuazione per il governo del territorio" n. 5 del 4/8/11 — violazione e falsa applicazione della legge 241/90 – violazione e falsa applicazione del t.u. espropri n. 327/2001 — difetto di istruttoria — difetto di motivazione — contraddittorietà — sviamento di potere. I fondi di proprietà dei ricorrenti avevano subito modifiche della destinazione urbanistica sia rispetto a quanto stabilito nel previgente Programma di Fabbricazione, approvato con atto Consiliare n. 45/1975, sia rispetto a quanto inizialmente previsto nel progetto di PUC adottato con la delibera n. 77/2012, risultando attualmente sottoposti di fatto ad un vincolo espropriativo senza che l'ente avesse dato adeguata motivazione, né previsto una copertura finanziaria. In particolare ciò riguardava le particelle al foglio 5 n. 102, 103 e 463, per le quali il nuovo strumento urbanistico aveva previsto come destinazione urbanistica quella "F attrezzature pubbliche e ad uso pubblico — V.P. verde pubblico attrezzato", sottoponendole ad un vincolo espropriativo, peraltro già esistente e ormai decaduto.

V. violazione e falsa applicazione della legge regionale n. 16/2004 - violazione e falsa applicazione del "Regolamento di attuazione per il governo del

territorio" n. 5 del 4/8/11 - mancato adeguamento del Piano alle osservazioni formulate dal dirigente della Provincia, in quanto il Consiglio Comunale nella seduta del 18.11.2013 aveva approvato, in via definitiva, il PUC, recependo solo alcune delle osservazioni formulate dalla Provincia.

Si è costituito il Comune di Teverola resistendo al ricorso.

Alla pubblica udienza del 1 luglio 2015 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso deve essere respinto in quanto infondato.

Con la prima censura è stata contestata la violazione dell'art. 78 del d.lgs. 267/2000, avendo partecipato alla seduta di approvazione finale del P.U.C. un consigliere in situazione di conflitto di interesse, Pasquale De Floris, i cui fratelli sono titolari — rispettivamente amministratore unico e socio — della "De Floris Immobiliare S.r.l.", la quale risulta essere proprietaria nel territorio del comune di Teverola dell'immobile al Foglio 6, part. 859.

In merito deve evidenziarsi che, secondo la giurisprudenza pronunciata sull'interpretazione della norma citata, il conflitto di interessi è una posizione giuridica antitetica con l'interesse dell'ente, oggettivamente determinata e precisamente individuabile, come un'azione giudiziaria o, in caso di approvazione del piano regolatore generale o di una variante, l'essere proprietario di un'area avvantaggiata o danneggiata da tali atti (Consiglio di Stato sez. IV, 4 maggio 2004 n. 2740); ai sensi dell'art. 78, d.lg. 18 agosto 2000 n. 267 il consigliere comunale, relativamente agli atti a carattere generale quali gli strumenti urbanistici, deve astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi suoi o di parenti o affini fino al quarto grado; in particolare, detta incompatibilità deve ritenersi sussistente nell'ipotesi di approvazione di una variante al piano regolatore comportante il cambiamento di destinazione di aree appartenenti allo stesso consigliere o un suo congiunto (T.A.R. Lecce, sez. III, 29 gennaio 2014 n. 268).

Non può ravvisarsi, invece, un conflitto di interessi che imporrebbe l'astensione e che, in caso contrario, può inficiare la validità della deliberazione, qualora la nuova disciplina urbanistica adottata non apporti alcun mutamento o miglioramento alla destinazione dei suoli di proprietà del consigliere o dei soggetti legati allo stesso da rapporti di parentela o affinità.

Nel caso di specie i ricorrenti hanno rappresentato che la "De Floris Immobiliare S.r.l.", della quale sono proprietari i fratelli del consigliere comunale, è proprietaria di alcuni terreni siti nel territorio comunale, ma non hanno in alcun modo dedotto che tali suoli siano stati interessati in modo migliorativo dalle disposizioni del piano impugnato.

Deve altresì evidenziarsi, al riguardo, che, in ogni caso, l'eventuale posizione di conflitto di interessi nella quale si trovino taluni consiglieri comunali, i quali avrebbero dovuto astenersi dal partecipare al voto sul piano regolatore generale in quanto proprietari di suoli direttamente interessati dalle scelte urbanistiche con esso effettuate, non determina l'integrale caducazione del piano, ma vizia unicamente le parti concernenti i suoli interessati dall'obbligo di astensione violato, con la conseguenza che il vizio può essere fatto valere soltanto da chi dimostri di essere titolare di uno specifico e qualificato interesse ancorato a

situazioni di collegamento con detti suoli (Consiglio di Stato sez. IV 12 gennaio 2011 n. 133); di contro, un privato che sia danneggiato da una previsione urbanistica estranea al conflitto di interessi degli amministratori non può avvalersi di tale situazione di illegittimità per ottenere la caducazione dell'intero piano urbanistico.

Nel caso di specie i ricorrenti non hanno allegato né dimostrato di vantare un interesse concreto e specifico collegato alle previsioni di piano concernenti i suoli di proprietà dei familiari del consigliere che avrebbe dovuto asseritamente astenersi.

Il motivo va quindi respinto.

La seconda doglianza concerne la violazione della legge regionale n. 16/2004 e del "Regolamento di attuazione per il governo del territorio" n. 5 del 4/8/11, concretizzatasi nell'aver il Comune apportato modifiche di carattere sostanziale alla proposta di PUC adottata con la delibera n. 77/2012, senza disporre che lo stesso venisse nuovamente pubblicato, precludendo, così, la possibilità di conoscere tali modifiche ed eventualmente formulare delle osservazioni in merito.

In proposito, deve osservarsi che, come rilevato dal Comune, la disposizione relativa all'ampliamento del cimitero esistente non costituisce modifica rispetto alla disciplina urbanistica previgente, ma concretizza la trasposizione nel piano urbanistico comunale del vincolo cimiteriale di 200 metri dal confine del cimitero posto dall'art. 338 r.d. 1265/34.

Tale esplicitazione è discesa dall'accoglimento, con la delibera di definitiva approvazione del piano, delle osservazioni svolte in proposito dalla Provincia, che ha evidenziato come non risultassero pervenute "indicazioni in merito alle obbligatorie distanze di rispetto da ferrovie, linee ad alta tensione, manufatti similari e cimitero"; e a seguito di tale notazione il Comune ha quindi deliberato che le norme tecniche fossero integrate con le obbligatorie distanze di rispetto, facendo riferimento alle normative vigenti.

Peraltro la giurisprudenza è unanime nel ritenere che "la destinazione di un'area a zona cimiteriale, operata dallo strumento urbanistico generale, implica un vincolo di inedificabilità discendente ex lege da ragioni di tutela dell'igiene pubblica e, quindi, avente natura conformativa e non espropriativa" (T.A.R. Napoli, sez. VII, 7 gennaio 2015 n. 21; T.A.R. Torino, sez. I, 12 gennaio 2012 n. 18).

Quanto alla modifica relativa all'area corrispondente al lato a nord della SS 7 bis Appia, che da zona "D1 zona P.I.P. esistente" è stata trasformata in zona "E verde agricolo", si rileva che nel previgente programma di fabbricazione, in vigore fino all'approvazione del piano impugnato, le aree in questione erano già destinate quale "zona E – verde agricolo", e che solo la prima versione del Piano, adottata ma poi non approvata, le aveva incluse nella "zona D1 P.I.P. di progetto", mentre nella versione definitivamente approvata tali aree erano state nuovamente qualificate come verde agricolo.

Di conseguenza, non essendo mai entrata in vigore la destinazione "D1", i ricorrenti non possono vantare alcun concreto interesse al suo mantenimento, non avendo sostanzialmente il piano approvato operato alcuna modifica in

senso deteriore rispetto alla destinazione precedentemente vigente, che era la medesima.

Anche tale motivo deve quindi essere respinto.

Con riferimento al terzo motivo, relativo al difetto di motivazione e all'irragionevolezza dell'apposizione del vincolo cimiteriale, deve ribadirsi che la versione approvata del piano urbanistico comunale non ha individuato nuove aree da sottoporre a tale vincolo ma si è limitata a trasporre negli elaborati di piano il vincolo di 200 metri dall'area cimiteriale posto dalla legge, di tal che non sono ravvisabili, rispetto a tale disciplina, i vizi lamentati.

Inoltre, il vincolo di rispetto della fascia cimiteriale, previsto dalla legge, incide sull'edificabilità dei suoli in modo generale ed obiettivo, nei confronti di tutti i proprietari di determinati beni, e, di conseguenza, non ha carattere espropriativo ma conformativo; inoltre, essendo tale vincolo previsto a tempo indeterminato, non è soggetto a decadenza né dà luogo a indennizzo.

Alle medesime conclusioni deve poi giungersi per quanto riguarda la destinazione "F attrezzature pubbliche e ad uso pubblico — V.P. verde pubblico attrezzato", impressa dal nuovo strumento urbanistico alle particelle al foglio 5 n. 102, 103 e 463.

Infatti, in primo luogo già nel previgente programma di fabbricazione tali particelle erano destinate a “zona per servizi collettivi – servizi scolastici”, sicché l'attuale destinazione ad attrezzature pubbliche e di uso pubblico e verde pubblico non modifica sostanzialmente il regime di tali suoli, sui quali è possibile realizzare, secondo l'art. 31 n.t.a., attrezzature scolastiche e di interesse collettivo, con indice di fabbricabilità pari a 1,00 mc/mq.

Sotto altro profilo, deve richiamarsi l'orientamento giurisprudenziale prevalente secondo cui, in materia urbanistica, costituiscono vincoli soggetti a decadenza solo quelli preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificazione, ovvero quei vincoli che svuotano il contenuto del diritto di proprietà incidendo sul godimento del bene, tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, ovvero diminuendone in modo significativo il suo valore di scambio.

Tali non sono, secondo il dominante orientamento della giurisprudenza, le previsioni di un piano regolatore che destinano un'area a verde pubblico attrezzato, trattandosi di vincoli conformativi della proprietà, in quanto consistenti nella zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, che incidono su una generalità di beni, in funzione della destinazione dell'intera zona in cui questi ricadono (Cons. di Stato, sez. IV, 7 luglio 2015, n. 2769; 6 maggio 2013, n. 2432; Sez. IV, 23 aprile 2013, n. 2254; Sez. IV, 29 novembre 2012, n. 6094).

Sulla base di tali considerazioni il Consiglio di Stato ha concluso, nei precedenti citati, che la destinazione a "verde attrezzato" impressa a un'area dal Piano Regolatore Generale non è soggetta a decadenza, in quanto vincolo di carattere conformativo e non espropriativo.

Ne consegue l'infondatezza del quarto motivo.

Deve infine essere esaminato il quinto motivo, afferente il mancato adeguamento del Piano alle osservazioni formulate dalla Provincia, solo

parzialmente recepite nella versione approvata, senza che il Comune procedesse ad una nuova pubblicazione del Piano.

Al riguardo si evidenzia, innanzitutto, che i ricorrenti non hanno chiarito il loro interesse all'accoglimento di tale censura, in quanto le osservazioni disattese non riguardavano la disciplina dei fondi di loro proprietà.

In secondo luogo, le osservazioni formulate dalla Provincia e non accolte hanno riguardato singoli aspetti dello strumento urbanistico (in particolare la disciplina delle aree ancora libere nei pressi della ferrovia Caserta-Villa Literno) che non ne hanno modificato o alterato il complessivo impianto, mentre solo la complessiva rielaborazione del Piano avrebbe richiesto una nuova pubblicazione dello stesso.

In conclusione il ricorso deve essere respinto.

Ricorrono, comunque, in considerazione della natura delle questioni controverse, le ragioni che giustificano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Ottava) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 1 luglio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Maria Liguori, Presidente FF

Olindo Di Popolo, Primo Referendario

Francesca Petrucciani, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/10/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)