

STUDIO LEGALE ASSOCIATO ALENI
CORSO VITTORIO EMANUELE, 115
80121 NAPOLI
TEL 081 7616211 FAX 081 7616212
b.aleni@studiolegalealeni.it

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CAMPANIA

RICORRONO

L'Associazione "Aria Pulita", P.IVA 90044540616, in persona del legale rappresentante p.t., sig. Giovanni Tessitore, c.f. TSSGNN73P251234Q, con sede in Gricignano di Aversa alla via Aversa, n. 74; la sig.ra Maria Antonia Villano, c.f. VLLMNT38H58L379W, residente in Gricignano di Aversa alla via Cimarosa n°6; la sig.ra Maria Affinito, c.f. FFMRA62A45E173H, residente in Gricignano di Aversa alla via San Salvatore, n°52; la sig.ra Della Volpe Rosetta, c.f. DLLRTT69D63A512F, residente in Gricignano di Aversa alla via Alessandro Volta, n°21; Fiorillo Cristina, c.f. FRLCST67C55E173A, residente in Carinaro alla via Tiziano, n. 76, tutti rappresentati e difesi, mandato in calce, dall'avv. Benito Aleni, c.f. LNABNT47A31C352T, presso il cui studio in Napoli, Corso Vitt. Emanuele, 115, cap 80121, eleggono domicilio.

Si chiede che ogni comunicazione e/o notifica sia trasmessa ai seguenti indirizzi: Fax 081 7616212 ovvero pec: benitoaleni@avvocatinapoli.legalmail.it

NEI CONFRONTI

del Comune di Gricignano di Aversa, in persona del Sindaco p.t., domiciliato per la carica presso la sede della Casa Municipale in Gricignano di Aversa;

PER L'ANNULLAMENTO

della delibera di Giunta Municipale n. 43 del 14.07.2021, pubblicata sul BURC in data 2 agosto 2021, e resa esecutiva in data 18.9.2021, avente ad oggetto l'adozione del Piano Urbanistico Comunale (PUC) e il Rapporto Ambientale e loro allegati; nonché avverso ogni altro atto antecedente, connesso e/o comunque conseguente.

FATTO

Con il provvedimento in epigrafe impugnato la Giunta comunale ha adottato il preliminare del PUC, come previsto dagli artt. 2, co. 4, e 3, co. 1, del Regolamento di attuazione per il governo del territorio, n. 5 del 4 agosto 2011 della Regione Campania e succ. integr., giusta delibera di Giunta Regionale n. 116 del 26.3.2019, nonché ha adottato il Rapporto ambientale e loro allegati.

Con l'adozione del preliminare del PUC la Giunta municipale ha previsto la trasformazione di una vasta zona di circa 65.000 mq, destinata a Verde Agricolo dal vigente P.R.G., a zona residenziale (zona C). Gran parte dei lotti ricadenti nella predetta area appartengono ai membri della Giunta Municipale e/o ai loro parenti o affini entro il quarto grado.

L'Associazione ambientalista denuncia che dall'adozione del preliminare del PUC discende un concreto pregiudizio per la prevista cementificazione sia all'ambiente inteso in senso lato, sia al patrimonio archeologico, essendo l'intera area sottoposta alla relativa tutela.

L'adozione del PUC lede anche gli interessi degli altri ricorrenti, dei quali alcuni sono proprietari frontisti dell'area prevista come residenziale, ma i cui lotti, nonostante siano omogenei a quelli resi residenziali, sono stati nuovamente vincolati a Standard di progetto o con destinazione per attrezzature per lo sport, spettacolo; altri sono proprietari di lotti posti a cuscinetto tra due aree classificate B1 e B2, ma classificati come zona C e di fatto resi inedificabili, come appresso si dirà.

Da qui, l'evidente illogicità delle scelte pianificatorie e violazione dei principi di perequazione urbanistica.

In particolare, risultano violate le disposizioni che regolano il procedimento di formazione della proposta di PUC e quelle dettate per il procedimento relativo alla VAS.

Pertanto, chiedono l'annullamento della delibera di G.M. impugnata per i seguenti motivi di

DIRITTO

1.- Preliminarmente necessita precisare che le associazioni ambientaliste sono legittimate ad impugnare atti amministrativi, anche di natura urbanistica, ritenuti illegittimi e lesivi degli interessi sostanziali degli associati, incidenti sull'ambiente da intendersi in senso ampio; detti interessi devono avere un'immediata rilevanza ambientale e dalle censure svolte deve dedursi che gli atti impugnati sono idonei a compromettere l'ambiente (Cons. Stato, sez. II, 19.4.2021, n. 3170; Idem, sez. V, 24.5.2018, n. 3109; Idem, sez. IV; 22.2.2017, n. 82). Ciò, anche in considerazione che il territorio non va più considerato solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria, ma va ritenuto una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni di tipo ambientale, culturale, produttiva, storica, ecc. (Corte Cost., n. 179/2019)

La stessa legittimazione ad agire non è limitata alle sole associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'art. 13 della legge n. 349/1986, ma è estesa anche ad associazioni/federazioni/comitati, indipendentemente dalla loro natura giuridica, purché perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, il loro assetto organizzativo sia stabile, abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa (T.A.R. Campania, sez. VII, 21.4.2016, n. 2025; T.A.R. Sicilia, CT, sez. I, 19.7. 2019, n. 1843; Cons. Stato, sez. VI, 12.6.2015, n. 2894; Idem, sez. IV, 26.6.2013, n. 3466).

Quanto alla legittimazione dei ricorrenti proprietari limitrofi alle aree comprese nel preliminare di PUC, questi ultimi hanno interesse a denunciare l'illegittimità del provvedimento impugnato anche e soprattutto sotto il profilo della violazione dell'art. 78 del TUEL, in quanto l'amministratore locale,

che aveva l'obbligo di astenersi, non si è astenuto al fine di soddisfare un proprio interesse mediante la concentrazione dell'edificabilità dei suoli nella zona ove ricadono i suoi terreni, mentre ha vincolato a Standard di progetto ovvero ha destinato ad attrezzature per lo sport, e/o spettacolo i suoli dei ricorrenti con conseguente loro pregiudizio.

2.- VIOLAZIONE DI LEGGE (art. 110, co. 4, TUEL; art. 21 septies, L. 241/1990). ECCESSO DI POTERE.

Con **decreti sindacale n.1 del 19.1.2021**, sono stati affidati la direzione sia dell'Area LL.PP. ed Urbanistica sia, ad interim, dell'Area Ambiente Ecologia SUAP, con decorrenza dal 20.01.2021 ed a tempo pieno, al tecnico, arch. Ulderico Di Bello, estraneo all'amministrazione, il quale ha espletato le funzioni di responsabile del procedimento di adozione del PUC, nonostante la nullità ab origine del contratto di conferimento dell'incarico.

Ed infatti. Il comune di Gricignano di Aversa è un ente in condizioni strutturalmente deficitario per gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio (cfr. delibera C.C. n. 6 del 28.7.2020, p. 9, punto 6), e, pertanto, è soggetto al controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni del personale da parte della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali (artt. 242 e 243 del TUEL). Per tale motivo, il Comune non avrebbe potuto procedere ad alcuna assunzione, atteso che il contratto di conferimento dell'incarico è nullo ai sensi del comma 4 dell'art. 110 del TUEL che detta: *“Il contratto a tempo determinato è risolto di diritto nel caso in cui l'ente locale dichiara il dissesto o venga a trovarsi nelle situazioni strutturalmente deficitarie”*.

Aggiungasi che alla data del conferimento dell'incarico l'ente comunale era a conoscenza della illegittimità del predetto conferimento, essendo stato destinatario della nota prot. n. 521 del 15/01/2021 da parte del Ministero dell'Interno e con la quale gli comunicava che in quanto ente strutturalmente deficitario per l'anno 2019, ai sensi dell'articolo 242 e 243 del TUEL, è soggetto al controllo centrale della COSFEL nell'anno 2021 in relazione alla dotazione organica ed al fabbisogno del personale 2021/2023. Nella stessa nota il Ministero evidenzia che il contratto stipulato a tempo determinato **è risolto di diritto** ai sensi dell'articolo 110 comma 4 del TUEL.

Lo stesso Ministero con nota n. 14910 del 26.7.21 ha chiesto chiarimenti all'ente per avere inspiegabilmente protocollato la sua precedente nota soltanto in data 13.4.2021; a tale richiesta fa seguito la delibera di Giunta municipale del 2.9.2021 n. 64 con la quale l'ente si limita a dichiarare di aver *“preso atto della nota del Ministero dell'Interno....ponendo in essere gli atti consequenziali con decorrenza immediata”*, **laddove avrebbe dovuto dichiarare la nullità della nomina del RUP ex tunc, essendo stato conferito l'incarico in violazione di norma imperativa.**

L'ingiustificato comportamento omissivo del Comune ha, dunque, consentito al nominato RUP di operare illegittimamente anche successivamente alla già menzionata data del 12.4.21 in cui è stata protocollata la nota del ministero del 15.1.21, ossia dopo che ha avuto piena conoscenza della illegittimità della nomina.

La nomina del RUP è, dunque, geneticamente viziata e la sua nullità è declinabile anche sotto il profilo della violazione dell'art. 21 septies della legge n. 241/90 che configura la nullità del provvedimento amministrativo in casi estremi e circoscritti quali il difetto assoluto di attribuzione, la carenza di potere in astratto, la carenza assoluta dell'oggetto del provvedimento, la violazione del giudicato (cfr. ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 25.2.2021, n. 1629; Idem, 3.11.2020, n. 6769; Cass. civ., sez. un., n. 5097 del 2018).

Ne consegue che tutti gli atti di competenza e redatti dal RUP sono nulli (ad es., la verifica dell'eventuale esclusione del piano dalla VAS; la verifica della coerenza del piano alla Vas e ai piani sovraordinati, il rapporto preliminare di assoggettabilità a VAS con una descrizione del piano, ecc.), il che rende illegittima la delibera impugnata per illegittimità derivata.

3.- VIOLAZIONE DI LEGGE (art. 47 L. R. C. 16/2004; artt. 2, 3 e 7 del Regolamento regionale 5/2011) - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DEL GIUSTO PROCEDIMENTO. ECCESSO DI POTERE.

L'art. 5 della L.R. prevede che *Alle fasi preordinate all'adozione e all'approvazione degli strumenti di pianificazione sono assicurate idonee forme di pubblicità, di consultazione e di partecipazione dei cittadini, anche in forma associata, in ordine ai contenuti delle scelte di pianificazione*". Analoga previsione partecipativa è prevista dagli artt. 24 e 42 che stabiliscono che la proposta del PUC è predisposta dalla Giunta previa consultazione delle organizzazioni sociali, culturali, economico-professionali, sindacali ed ambientaliste, le quali intervengono nel procedimento nella fase propedeutica alla predisposizione del P. U. C. (o della relativa variante), attraverso suggerimenti o proposte che l'Amministrazione deve valutare per la definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche di pianificazione, nonché per costruire un quadro conoscitivo condiviso del territorio.

Anche l'art. 7 del Regolamento Regionale n. 5/2011 ha disposto che **prima dell'adozione del piano** sono previste consultazioni, al fine della condivisione del preliminare di piano.

Dalla delibera impugnata si evince che il Comune, con delibera di Giunta n. 66 del 25.6.2018, ha approvato il preliminare di piano ed il rapporto ambientale, ma che questo ultimo provvedimento è stato integralmente sostituito dalla delibera di Giunta n. 7 del 18.1.2020. Con questa ultima delibera il Comune prende atto del preliminare del piano e dispone, ai sensi dell'art. 7 del predetto Regolamento, l'avvio della fase di partecipazione e pubblicità con il coinvolgimento di tutti i soggetti

pubblici e privati, costituendo la partecipazione “...il cardine dell'intero processo di pianificazione ...”, tant'è che negli anni che vanno dal 2018 al 2021 si sarebbero svolte molte assemblee pubbliche.

Anche nella Relazione Generale allegata al Piano (pag.5) si attesta che “*Di fatto, l'Amministrazione ha provveduto ad effettuare diversi incontri con la cittadinanza, onde dare impulso al processo partecipativo, con interventi e proposte da parte degli intervenuti, effettuati attraverso idonee manifestazioni pubbliche, invitando alle stesse associazioni di cittadini, sindacati, ordini, associazioni professionali e di categoria*”.

I ricorrenti lamentano che la fase di partecipazione al preliminare di PUC è stata completamente disattesa in violazione delle summenzionate disposizioni e che la stessa delibera di adozione del piano si basa su una falsa rappresentazione della realtà non essendo mai state attuate le forme partecipative e consultive.

L'attestazione riportata in delibera che negli anni che vanno dal 2018 al 2021 e quella riportata nella Relazione Generale che si sarebbero svolte molte assemblee pubbliche sono completamente destituite di fondamento, tant'è che non viene allegata agli atti del procedimento di piano alcun documento che si siano svolti detti incontri in assemblee pubbliche ovvero con le predette organizzazioni; inoltre, gli anni dichiarati in cui si sarebbero svolti detti incontri non combaciano con l'avvio della fase di partecipazione che si ha con la delibera n. 7 del 18/01/2020 di presa d'atto del preliminare di piano. Inoltre, essendo stato revocato il precedente preliminare di piano la eventuale relativa fase di partecipazione - che, comunque, non c'è stata - non potrebbe mai essere utilizzata ai fini del piano adottato ed impugnato, atteso che nella stessa delibera di Giunta n. 7/2020 si attesta che “*la fase di pianificazione preliminare, ovvero la zonizzazione definitiva del P.U.C. a farsi, non scaturirebbe più dalla fase di 'consultazione', da porre ancora in essere ai sensi dell'art. 7 del Regolamento n. 5/2011, ma risulterebbe già, attualmente, predefinita*”.

4.- VIOLAZIONE DI LEGGE (artt. 7, 15 del d.lgs. 152/2006; art. 2, co, 8, del Regolamento n. 5/2001 della Reg. Campania)

L'art. 6 del d.lgs. n. 152/2006 dispone che sono sottoposti a valutazione ambientale strategica (VAS) anche gli elaborati della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, i quali possono avere un impatto significativo sull'ambiente. **La VAS, quindi, ha finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente** e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e di approvazione di detti piani e programmi.

In sostanza, la VAS deve assicurare che i piani siano coerenti con uno sviluppo sostenibile.

Per tale motivo, la VAS costituisce parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione dei piani e programmi e i relativi provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge (art. 11, co. 5, del citato d.lgs.).

L'art. 7 del citato d.lgs. prevede che l'autorità cui compete l'adozione della VAS sia la pubblica amministrazione proponente, la quale avvia contestualmente al procedimento di pianificazione la valutazione ambientale strategica.

L'autorità competente alla valutazione del rapporto ambientale e degli esiti dei risultati della consultazione deve essere diversa da quella precedente che elabora il piano e/o il programma soggetto a valutazione ambientale (artt. 7 e 15 del d.l.s.).

In sede statale è il Ministero dell'ambiente; in sede regionale è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome.

Per quanto riguarda la Regione Campania, il Regolamento n. 5/11 di attuazione della L.R. n. 16/2004, all'art. 2, co. 8, stabilisce che l'ufficio preposto alla valutazione ambientale strategica è individuato, all'interno dell'ente territoriale, ma deve essere **“obbligatoriamente diverso da quello avente funzioni in materia urbanistica ed edilizia”**. Nel Manuale operativo del Regolamento n. 5/2011 (I Quaderni del Territorio n. 1) la Regione precisa che nell'individuazione dell'autorità competente per la VAS si dovrà porre attenzione ai seguenti aspetti:

- **separazione delle due Autorità: è necessario verificare che non vi sia sovrapposizione tra l'Autorità precedente e quella competente, ma che ognuna di esse sia autonoma nello svolgimento delle proprie funzioni**
- adeguato grado di autonomia: in presenza di organici strutturati gerarchicamente la Pubblica Amministrazione precedente assicura, attraverso regolamento o specifico atto, l'autonomia operativa dell'Autorità competente per la Vas;
- **competenze in materia di tutela, protezione e valorizzazione ambientale e di sviluppo sostenibile”**.

L'Autorità competente per la VAS, in coerenza con quanto previsto dall'art. 7 del D.Lgs. 152/06 e s.m.i., è individuata tra coloro che all'interno del Comune hanno competenza in compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale e di sviluppo sostenibile, ma negli allegati all'adozione del PUC non viene indicato il Responsabile dell'Ufficio VAS.

Per giurisprudenza amministrativa costante, è legittimo individuare l'autorità competente alla VAS in un organo o ufficio interno alla stessa autorità precedente (T.A.R. Lombardia, MI, sez. II, 05/01/2021, n. 20), ma è ritenuta illegittima *“...la designazione di due funzionari incardinati*

all'interno del medesimo ufficio tecnico comunale, rispettivamente quali autorità competente e autorità procedente, se dall'organigramma comunale emerge l'esistenza di un rapporto gerarchico di dipendenza atto ad escludere la sussistenza, in capo all'autorità competente, di quell'adeguato grado di autonomia preteso tanto dal dato normativo di riferimento quale condizione di legittimità per l'individuazione delle predette autorità in seno alla stessa pubblica Amministrazione” (T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 01/09/2020, n.628; sulla necessaria sussistenza di un adeguato grado di autonomia tra le due autorità cfr., da ultimo, T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 5.3.2020, n. 196; Idem, 12.12.2019, n. 1066; Idem, MI, sez. II, 30.05.2019, n. 1235; Idem, MI, sez. II, 17.06.2019, n. 1391; Cons. Stato, sez.IV, 01.09.2015, n. 4081).

Nel caso di specie, come si evince dalla delibera impugnata, il Comune con delibera di Giunta n. 40 del 15.6.2020 ha costituito l'Ufficio VAS, ed ha individuato, ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. 152 del 2006, come int. e mod. dal d.lgs. n. 4/2008, nonché ai sensi ai sensi dell'art. 2, co. 8, del Regolamento n. 5/2011, l'Autorità competente con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale e di sviluppo sostenibile, nell'Area Tecnica e, più specificamente, ha identificato il Responsabile nella persona del geometra Antonio Barbato la cui designazione, come sopra detto, manca negli allegati al PUC.

Sta di fatto che l'Area Tecnica espleta funzioni in materia di LL.PP., Ambiente, SUAP, Urbanistica ed Edilizia, ragion per cui le funzioni dell'autorità procedente e dell'autorità competente alla valutazione ambientale strategica sono in rapporto di contrapposizione o di controllo, con la conseguenza che è venuta meno proprio la distinzione voluta dalla legge e che ha la finalità di assicurare che, attraverso la collaborazione o lo scambio di informazioni, entrino nella valutazione ambientale tutti gli apporti tecnici necessari.

Infatti, occorre rilevare che con decreto sindacale n. 27 del 26.10.2020 è stato conferito l'incarico di responsabile del servizio ambiente, protezione civile e cimitero, all'arch. Di Bello, che, guarda caso, è lo stesso RUP del procedimento del PUC. e, come tale, gerarchicamente superiore al geom. Barbato. Inoltre, poiché la VAS è volta a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente, in modo tale che sia resa compatibile l'attività antropica con le condizioni di sviluppo sostenibile, nonché ad integrare le scelte discrezionali tipiche dei piani e dei programmi, è richiesta una robusta esperienza e conoscenza scientifica in materia 'ambiente' e che, per forza maggiore, presuppone il possesso, da parte del responsabile dell'Autorità in questione, del titolo di studio di laurea magistrale, non posseduto dal responsabile indicato dal Comune, il quale, peraltro, non riveste la qualifica di dirigente.

Che il responsabile dell'autorità competente debba essere un laureato in materie scientifiche, lo si desume dal dettato della legge laddove precisa che la VAS consiste nel rapporto ambientale in cui

sono individuati, descritti e valutati gli effetti significativi dell'attuazione del piano sull'ambiente e le alternative, alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale di riferimento; più precisamente, come detta l'art. 5, co. 1, del d.lgs. n. 152/2006, sost. dall'art. 1, co. 3, del d.lgs. n.4/2008, la VAS consiste *“nel processo che comprende ...lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del rapporto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, l'espressione di un parere motivato, l'informazione sulla decisione ed il monitoraggio”*.

5.- VIOLAZIONE DI LEGGE (art. 23, co. 2, L.R. 16/2004; artt. 12 e 13 del d.lgs. 152/2006). **ECESSO DI POTERE.**

La stessa procedura di VAS, all'art. 4 commi 3 e 4 lett. a) del d.lgs. n. 152/2006, mira ad "assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile", a "garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente" e come tale va compiuta "contestualmente" all'elaborazione del piano o programma, comprendendo una necessaria fase di "consultazioni" per garantire la partecipazione degli interessati.

In particolare, il procedimento VAS si basa sul principio di leale collaborazione tra autorità procedente, autorità competente ed altri soggetti e/o enti competenti in sede ambientale perché il PUC, prevedendo interventi di trasformazione del territorio, deve raccordarsi con le esigenze di salvaguardia delle risorse naturali, paesaggistico-ambientale, agro -silvo -pastorali e storico – culturali disponibili.

Il d.lgs. 152/2006 stabilisce che l'autorità procedente e quella competente entrano in consultazione sin dai momenti preliminari dell'attività di elaborazione di piani e programmi (art. 13) e che l'autorità competente, in collaborazione con l'autorità procedente, individua i soggetti competenti in materia ambientale (S.C.A.) da consultare e trasmette loro il documento preliminare al fine di acquisire i contributi che saranno inviati dall'autorità competente a quella procedente (art. 12).

Quanto alle consultazioni tra le due autorità, il manuale operativo del Regolamento n. 5/2011 prevede che sin dall'incontro in fase di elaborazione del piano:

- i. sia indetto un tavolo di consultazioni, articolato in almeno due sedute: **la prima**, di tipo introduttivo volta ad illustrare il rapporto preliminare e ad acquisire le prime osservazioni in merito; **la seconda**, finalizzata ad acquisire i pareri definitivi degli S.C.A. in merito al rapporto preliminare, all'esame delle osservazioni ed dei pareri pervenuti, nonché a prendere atto degli eventuali pareri obbligatori previsti;
- ii. siano coinvolti i diversi enti che potrebbero essere interessati all'iter decisionale;
- iii. siano individuate le modalità di coordinamento tra le fasi di pianificazione e le fasi del VAS con riferimento alle consultazioni. del pubblico;

iv. individuazione della rilevanza dei possibili effetti.

Degli incontri va redatto apposito verbale che va allegato al rapporto preliminare da sottoporre agli S.C.A. per il rilascio dei pareri.

Dalla delibera impugnata si evince che con nota del 24/06/2020, prot. n. 8181, il Sindaco di concerto con il RUP hanno individuato i soggetti competenti in materia ambientale (S.C.A.) nel processo di valutazione ambientale strategica con l'invio del rapporto preliminare ambientale ai predetti esperti al fine di acquisire le prime osservazioni; nessuno dei soggetti (SCA) individuati ha prodotto nei 30 giorni osservazioni in merito.

Nel caso di specie, anzitutto si denuncia che tutto il procedimento sopra delineato è stato disatteso; inoltre, in violazione dell'art. 12 del predetto d.lgs. l'autorità competente in materia di VAS. È stata completamente esclusa dalla scelta degli S.C.A.; infine, manca il verbale relativo agli incontri tra le due autorità e manca il verbale relativo al tavolo delle consultazioni.

A completare le illegittimità sopra denunciate, è l'individuazione del geom. Antonio Barbato, quale autorità competente alla VAS che è avvenuta soltanto in data 15.06.2020 con delibera di G.M. n. 40, ossia in data molto posteriore alla approvazione del rapporto preliminare ambientale con delibera di G.M. n. 66 del 25.5.2018; di conseguenza, l'attività prevista dall'art. 11, co. 2, del d.lgs. n. 152/2006, che avrebbe dovuto espletare l'autorità VAS non è stata espletata; più precisamente: non ha espresso il proprio parere sulla assoggettabilità delle proposte di piano alla valutazione ambientale strategica nei casi previsti dal comma 3 dell'art. 6; non ha definito, unitamente all'autorità proponente, le forme ed i soggetti della consultazione pubblica, l'impostazione ed i contenuti del rapporto ambientale e le modalità di monitoraggio; non ha espresso un proprio parere motivato sulla proposta di piano e sul rapporto ambientale né sull'adeguatezza del piano di monitoraggio e con riferimento alla sussistenza delle risorse finanziarie. Da qui, l'annullabilità, per violazione dell'art. 1, co. 5, del d.lgs. 152/2005 di legge tutti i provvedimenti amministrativi di approvazione dei piani e/o programmi senza la preventiva valutazione da parte dell'autorità ambientale competente.

6.- VIOLAZIONE DI LEGGE (art. 25 del d.lgs. n. 50/2016)

Il territorio di Gricignano presenta un notevole interesse archeologico, come si evince dalla nota della Soprintendenza archeologica del 10.1.2020 e con la quale si autorizzava il Comune ad eseguire le opportune esplorazioni archeologiche in occasione della redazione del PUC..

Con la predetta nota la Soprintendenza precisava che le operazioni di verifica e le relative relazioni avrebbero dovuto essere affidate ad uno dei Dipartimenti archeologici dell'università, professori universitari, ovvero ad archeologi professionisti in possesso di specializzazione o del dottorato di ricerca in archeologia. La Soprintendenza, inoltre, si riservava di sottoporre al suo giudizio la VIARC

per le opportune verifiche ed osservazioni in merito ad eventuali prescrizioni da inserire nelle N.T.A. relativamente alle aree a maggior rischio archeologico.

Nella delibera di adozione del PUC impugnata si attesta che ***“In merito alla redazione della VIARC si rimanda la sua approvazione con successivo atto, in quanto la zona interessata dall’indagine archeologica al momento è in fase vegetativa e pertanto non praticabile”***.

La delibera è illegittima perché la verifica archeologica, per disposto di legge (art. 25 del d.lgs. n. 50/2016) è preventiva all’approvazione di qualsiasi progetto da eseguirsi in area vincolata, come nel caso di specie, ovvero di adozione di uno strumento urbanistico, dovendosi verificare e valutare già in fase preparatoria se le scelte inerenti le nuove Z.T.O. siano compatibili o meno con il vincolo archeologico e con quanto eventualmente indicato dalla Soprintendenza. Ciò comporta che la VIARC non può essere eseguita in concomitanza dell’approvazione del piano.

7.- VIOLAZIONE DI LEGGE (art. 78, commi 1 e 2, d.lgs. 267/2000)

Le citate disposizioni disciplinano il comportamento degli amministratori degli enti locali nell’esercizio delle loro funzioni che deve essere improntato ai principi di imparzialità e buona amministrazione e *“nel pieno rispetto della distinzione tra le funzioni, competenze e responsabilità degli amministratori”*; è imposto, quindi, l’obbligo di astensione per incompatibilità per i soggetti membri di organi collegiali dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere per il solo fatto che essi siano portatori di interessi personali o di loro parenti o affini sino al quarto grado; obbligo che prescinde dall’entità e qualità dell’interesse privato coinvolto, il quale può consistere in una qualsiasi utilità, anche di carattere non patrimoniale (Cons. Stato, sez. IV, n. 755/1995)

Tali principi trovano il loro fondamento nell’art. 97 della Cost. e lo stesso dovere di astensione trova il suo espresso riconoscimento nell’art. 51 del c.p.c. e nell’art. 36 del c.p.p..

La regola generale è, quindi, che l’amministratore debba astenersi in tutti i casi in cui la sua partecipazione, con riferimento alla determinazione da adottare e/o votare, possa apparire potenzialmente idonea a minarne l’imparzialità: *“Ai sensi dell’art. 78, d.lg. 18 agosto 2000 n. 267 il dovere di astensione degli amministratori locali sussiste in tutti i casi in cui, in ragione dell’oggetto della determinazione da adottare, le posizioni da assumere appaiano idonee anche solo potenzialmente a minarne l’imparzialità, rendendo quindi irrilevante sia il superamento dell’eventuale prova di resistenza del voto, sia anche il mancato raggiungimento del risultato sperato”* (Cons. Stato, sez. IV, 20.12.2013, n. 6177; T.A.R. Lazio, RM, sez. II, 09/04/2013, n.3597; T.A.R. Calabria, R.C., 9.1.2014, n. 18).

L'obbligo di astensione non si applica ai provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o parenti ed affini sino al quarto grado (T.A.R. Toscana, FI, 9.1.2017, n. 8; T.A.R. Sardegna, 7.2.2017, n. 92).

La giurisprudenza amministrativa, con riferimento alla posizione di conflitto di interessi di taluni amministratori locali per non essersi astenuti dal partecipare al voto su uno strumento urbanistico, in quanto proprietari di suoli direttamente attinti dalle scelte urbanistiche con esso effettuate, ritiene che nei comuni di piccole e medie dimensioni, come appunto il comune di Gricignano di Aversa, l'obbligo di astensione può essere superato a condizione che la discussione e votazione dello strumento urbanistico avvenga per parti separate, ossia per distinte cartografie, articolate in quadranti, con l'astensione, per ciascuna di esse, di coloro che vi abbiano interesse, a cui fa seguito una votazione finale dello strumento nella sua interezza. Rispetto a quest'ultima votazione, si è sostenuto che non sono configurabili situazioni di conflittualità ex art. 78 TUEL, essendosi già votato sui punti specifici, oggetto di conflitto, senza partecipazione dell'amministratore in conflitto (Cons. Stato, sez. IV, 16.6.2011, n. 3663; Idem, 22.6.2004, n. 4429).

Nel caso di specie, dalla delibera impugnata non si evince che la votazione della adozione del PUC sia avvenuta per parti separate né che vi sia stata una votazione finale nell'interezza dello strumento urbanistico. Risulta invece che tutti gli assessori presenti, nessuno escluso, sono in posizione di conflitto di interesse con l'ente in quanto la proprietà dei suoli ricadenti nell'adottato PUC è personale o di parenti e affini entro il quarto grado e, ciò nonostante, non si sono astenuti. Va pure sottolineato che l'obbligo di astensione prescinde dall'entità e qualità dell'interesse privato coinvolto, il quale può consistere in una qualsiasi utilità, anche di carattere non patrimoniale (Cons. Stato, sez. IV, n. 755/1995)

Il sindaco, Vincenzo Santagata, è in posizione di incompatibilità in quanto le particelle nn. 210 e 28 del foglio 5 sono di proprietà della di lui madre, Iorio Carmela, c.f. RIOCM46S46I306E; le p.lle nn. 75, 5785, 5112, del foglio 4 sono di proprietà del di lui padre, Antonio Santagata, c.f. SNTNTN38B09A512P; le p.lle 5613, foglio 4, sono in proprietà comune ed indivisa per 2/4 tra i suoi genitori e sua moglie, Maggiobello Teresa, c.f. MGGTRS73T65A512A per i restanti 2/4; la p.lle 5614, foglio 4, è di proprietà per 1/2 ciascuno di sua moglie e di sua sorella, Santagata Emilia, c.f. SNTMLE76D60F839O.

Analoga posizione di incompatibilità è quella dell'assessore Diretto Giuseppe, il quale è socio ed amministratore unico della SA.FI. s.r.l., c.f. 03467780619, la quale è proprietaria dei seguenti terreni, tutti ricadenti nel PUC adottato: foglio 6 p.lle 1384, 1385, 5108, 509; foglio 4 p.lle 5987, 5770, 5605, 5603, 5706, 5775, 5776, 5695, 5773, 5774.

L'assessore Iuliano Filomena è comproprietaria con il marito, Aquilante Umberto, c.f. QLNMR768M19E173B, della p.lla 5608 del foglio 4.

L'assessore Barbato Andrea è cugino di 1 grado di Sessa Orazio, c. f. SSSRZO71B16E173S, di Sessa Salvatore, c.f. SSSSVT73L22B973Z, di Sessa Salvatore, c.f. SSSSVT81L21A512E

La posizione di conflitto di interessi dei componenti l'intera Giunta che ha adottato il PUC determina la caducazione dell'intero piano o, quanto meno, delle parti concernenti i suoli interessati dall'obbligo di astensione violato.

8.- ERRATO CALCOLO DEGLI ALLOGGI AI FINI DELLA DETERMINAZIONE DELLA VOLUMETRIA MASSIMA AMMISSIBILE – CONTRASTO COL P.T.C.P. CONTRADDITTORIETA' TRA ATTI.

Nella Relazione del PUC si legge che il Comune di Gricignano di Aversa ricalca i contenuti di indirizzo del Piano territoriale di coordinamento provinciale (P.T.C.P.) "...finalizzati allo sviluppo culturale, sociale ed economico della comunità provinciale, attraverso il contenimento del consumo del suolo, la sua difesa, valorizzazione..." (punto 2.2).

All'art. 66 del P.C.T.P. sono dettati i criteri per il dimensionamento e la localizzazione delle previsioni residenziali. Gli alloggi da realizzare entro l'anno 2022, aggiuntivi a quelli esistenti alla data di approvazione del P.C.T.P., sono divisi per ambito e il Comune di Gricignano fa parte dell'abito di Aversa per il quale sono previsti 19.000 alloggi. Il numero dei vani realizzabili nei comuni appartenenti agli ambiti si desume tenuto conto dei seguenti criteri: *"Il dimensionamento residenziale di ciascun PUC è determinato assumendo a base la quota parte (calcolata in proporzione agli abitanti residenti nel comune nel 2007) del numero degli alloggi previsti nel relativo ambito insediativo di cui all'art. precedente. Il dato può essere corretto nella misura più o meno del 10% in funzione: - dell'andamento demografico; - del tasso di utilizzazione degli alloggi; - del numero medio di componenti familiari; - della distanza del centro abitato dalla più vicina stazione ferroviaria e del livello di servizio di questa ultima (co. 2). Il dimensionamento dei PUC relativamente al numero delle residenze e agli spazi destinati ad altre attività è deciso d'intesa con la provincia, la regione e i restanti comuni del relativo ambito insediativo (co.3). Le nuove residenze vanno prioritariamente localizzate, anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica oggetto di appositi piani urbanistici attuativi, nelle aree negate urbane e negli aggregati urbani malsani o insicuri siti nel territorio urbano d'impianto recente..(co. 4)"*.

Nella Relazione del PUC ai punti 2.2.1 e 4.2.4 è previsto un numero di alloggi superiore a quelli previsti nel P.T.C.P., passando da 1452 a 2188 alloggi in pieno contrasto con quanto previsto dalle NTA del P.T.C.P.

Pertanto, pur condividendo l'incremento del 15% degli alloggi come previsto dalle NTA del P.T.C.P., il carico urbanistico è determinato ai sensi del medesimo articolo 66 in 1452 alloggi. A tale numero vanno sottratti il costruito dal 2008 al 2021 e gli alloggi abusivi, eventualmente sanabili con la normativa vigente, definiti nella relazione al punto 3.3.2 pari a 910 alloggi.

Per quanto riguarda il costruito del 2008 al 2021 negli atti allegati al PUC emergono due atti con dichiarazioni contrastanti. Nell'attuale Relazione del PUC si evince un costruito pari a **548 alloggi** come dichiarato dall'attuale Responsabile dell'ufficio di Piano. Detta dichiarazione peraltro non supportata da nessuna indagine risulta essere in contrasto con quanto rilevato dal precedente Responsabile dell'Ufficio di Piano che elenca in modo dettagliato tutti i Permessi rilasciati con relative istanze per un totale di **1100 alloggi**.

Effettuando un confronto tra i vari dimensionamenti si percepisce in maniera evidente la differenza di volumetria massima ammissibile posta alla base delle scelte del PUC.

1. Dimensionamento attuale PUC	
Alloggi da PTCP	1263
Alloggi incrementati del 15% previsti dal PTCP	189
Totale alloggi da PTCP	1452
Ulteriore incremento non previsto dal PTCP	736
Totale incrementato	2188
Alloggi certificati attualmente dal 2008 al 2021	548
Totale alloggi sul quale è stato strutturato il PUC	1640

2. Dimensionamento attuale PUC inserendo anche gli alloggi abusivi	
Alloggi da PTCP	1263
Alloggi incrementati del 15% previsti dal PTCP	189
Totale alloggi da PTCP	1452
Ulteriore incremento non previsto dal PTCP	736
Totale incrementato	2188
Alloggi certificati attualmente dal 2008 al 2021	548
Alloggi abusivi	910
Totale alloggi realizzabili e sui quali strutturare il PUC	730 a fronte dei 1640

3. Dimensionamento PUC ai sensi della normativa con precedente dichiarazione	
Alloggi da PTCP	1263
Alloggi incrementati del 15% previsti dal PTCP	189
Totale alloggi da PTCP	1452
Totale con incremento non previsto dal P.T.C.P.	2188
Alloggi certificati attualmente dal 2008 al 2021	1100
Totale alloggi ABUSIVI da sottrarre	910
Totale	178

4. Dimensionamento PUC ai sensi della normativa con precedente dichiarazione E SENZA INCREMENTO NON PREVISTO DAL PTCP	
Alloggi da PTCP	1263
Alloggi incrementati del 15% previsti dal PTCP	189
Totale alloggi da PTCP	1452
Alloggi certificati attualmente dal 2008 al 2021	1100
Totale alloggi ABUSIVI da sottrarre	910
Totale	• 558

Dette differenze rendono chiaro un PUC strutturato su dichiarazioni e calcoli non conformi al P.C.T.P. La previsione di 558 alloggi illegittimamente previsti dal PUC comporta una insana cementificazione in un paese prevalentemente agricolo.

Oltretutto si evidenzia che nella relazione al punto 4.3.3. sul conteggio degli alloggi previsti viene dimensionato un piano prevedendo nelle zone B1 e B2 un indice di fabbricabilità pari a 2 e 1.75 ma leggendo unitamente alla Relazione anche le N.T.A. si prevede in dette zone “*disposizioni premiali per promuovere iniziative finalizzate all’ampliamento e/o all’acquisizione di aree di uso pubblico,*

da favorire e consentire attraverso l'intervento edilizio diretto, estrinsecantesi nella richiesta di Permesso di Costruire. In considerazione della aleatorietà che caratterizza l'attuazione degli interventi, la cubatura realizzabile attraverso di essi non è portata in conto per il soddisfacimento del fabbisogno abitativo futuro", con la conseguenza che l'indice viene portato fino a 3mc/mq.

Detta volumetria aggiuntiva consente alloggi inizialmente non previsti e non conformi al P.T.C.P.

9.- VIOLAZIONE DI LEGGE (art. 338 del R.D. n. 1265/1934; art. 57 del d.P.R. n. 285/90 e art. 28 della L. n. 166/2002)

Le NTA del PUC all'art. 19, lett. C) disciplinano il regime delle fasce di rispetto cimiteriale. Tuttavia, nella Relazione generale del PUC non è prevista la fascia di rispetto del cimitero di Cesa , sito in continuità con il territorio del comune di Gricignano di Aversa e, più precisamente, con le aree destinate a zona C (zona residenziale di completamento parzialmente edificata a vocazione commerciale e terziaria, e zona periferica parzialmente edificata a vocazione commerciale terziaria). La mancata indicazione della fascia di rispetto rende illegittima la scelta pianificatoria perché la fascia di rispetto cimiteriale di mt 200, previsti dall'art. 338 del R.D. .l. 27 luglio 1934 n. 1265, così come modificato dall'art. 28 della L. n. 166/2002 si pone alla stregua di un vincolo assoluto di inedificabilità, non essendo consentita l'allocazione di edifici che di opere incompatibili con il predetto vincolo.

Sul punto la giurisprudenza è costante: "In materia di vincolo cimiteriale, la salvaguardia del rispetto dei duecento metri previsti dall'art. 338 del d.l. 27 luglio 1934 n. 1265, così come modificato dall'art. 28 della l. n. 166/2002, si pone alla stregua di un vincolo assoluto di inedificabilità che non consente in alcun modo l'allocazione sia di edifici, che di opere incompatibili con il vincolo medesimo, in considerazione dei molteplici interessi pubblici che tale fascia di rispetto intende tutelare e che possono enuclearsi nelle esigenze di natura igienico sanitaria, nella salvaguardia della peculiare sacralità che connota i luoghi destinati all'inumazione e alla sepoltura, nel mantenimento di un'area di possibile espansione della cinta cimiteriale" (T.A.R. Lazio, RM, sez. III. 26.9.2019, n. 11339; Cons. Stato, sez. IV, 8.5.2019, n. 2947).

Come vincolo assoluto di inedificabilità si impone anche alle diverse e contrastanti previsioni degli strumenti urbanistici in relazione ai molteplici interessi pubblici che tale fascia intende tutelare: esigenze di natura igienico sanitaria, sacralità dei luoghi destinati all'inumazione e alla sepoltura, mantenimento di un'area di possibile espansione della cinta cimiteriale ((T.A.R. Toscana, FI, sez. III, 15.3.2010, n. 660; Cons. Stato, sez. IV. 12.5.2024, n.2405).

10.- VIOLAZIONE DI LEGGE. ECCESSO DI POTERE.

Quanto alla posizione del ricorrente Maria Antonia Villano si precisa che è proprietaria in Gricignano di un terreno in Catasto al fl. 6, p.lla 6912 di mq 4610.

Dagli elaborati grafici previsti per la pianificazione del PUC il predetto lotto è stato destinato a zona “Standard da P.R.G.” e strada.

Nel P.R.G. la destinazione urbanistica del lotto in questione unitamente ai lotti limitrofi è “SP” (spazi pubblici e ricopre una superficie di oltre 65.000 mq.

Per gran parte di detta superficie è stata modificata la destinazione d’uso, da “SP” a zona C, (residenziale), escludendo il solo lotto della ricorrente.

Si precisa ancora che il suolo di proprietà della ricorrente, in origine molto più esteso, è stato in passato oggetto di espropriazioni per pubblica utilità per la realizzazione della strada che fiancheggia l’attuale villa comunale, nonché per l’ampliamento della strada Corso Umberto.

Con il mantenimento della destinazione del terreno a spazi pubblici la ricorrente è penalizzata sia per l’impossibilità di realizzare un’abitazione per sé ed i propri figli, sia per la previsione di piano di una strada di penetrazione lungo l’intero lato sud del lotto, con ulteriore provvedimento di sfavore solo a lei riservato.

Emerge evidente l’irragionevolezza della scelta pianificatoria perché, in assenza di ragioni di pubblico interesse, l’ente concentra l’edificabilità soltanto sui terreni confinanti, lasciando inedificatorio il lotto della ricorrente che ingiustamente continua a subire l’imposizione del vincolo “SP” del vigente P.R.G. (1994) da circa un trentennio e soprattutto senza alcuna motivazione in ordine all’esclusione del lotto della ricorrente dalla zona C (Cons. Stato, Sez. II, 9 gennaio 2020, n. 161; Sez. II, 4 settembre 2019, n. 6086; Sez. IV, 19 novembre 2018, n. 6484; Sez. IV, 9 maggio 2018 n. 2780; sez. IV, 18 agosto 2017, n. 4037; sez. VI, 5 marzo 2013, n. 1323; sez. IV, 25 novembre 2013, n. 5589; sez. IV, 16 aprile 2014, n. 1871).

La predetta scelta pianificatoria, peraltro, viola il principio della perequazione urbanistica previsto dall’art. 32 della L.R. n. 16/2004.

In base a tale principio tutte le proprietà concorrono alla pianificazione urbanistica di uno o più ambiti di tutto il territorio comunale, prescindendo dall’effettiva localizzazione della capacità edificatoria sulle singole proprietà e dalla imposizione di vincoli di inedificabilità apposti al fine di garantire all’amministrazione la disponibilità di spazi da destinare ad opere pubbliche. I proprietari, quindi, partecipano in egual misura alla distribuzione dei valori e degli oneri correlati alla trasformazione urbanistica.

Nel caso di specie, tale principio è stato disatteso non avendo l'amministrazione provveduto a distribuire equamente tra i vari proprietari di immobili, che pure erano omogenei, i diritti edificatori e gli obblighi nei confronti dell'ente.

11.- VIOLAZIONE DI LEGGE. ECCESSO DI POTERE.

I ricorrenti Fiorillo Cristina, Affinito Maria e Della Volpe Rosetta sono proprietari di alcuni lotti rispettivamente accatastati al foglio 6 particelle nn. 6185, 6188 e 6186, facenti parte di un più ampio territorio posto tra due zone classificate già B1 e B2, nonché Zona A (centro storico), ossia in contesto fortemente urbanizzato.

Il PTCP prevede per l'area *de qua* una classificazione di piano che il Comune di Gricignano avrebbe dovuto classificare con zonizzazione centrale a sviluppo residenziale, ovvero AREA NEGATA A FORTE POTENZIALITÀ INSEDIATIVA, secondo le previsioni di cui all'art. 77 delle NTA del PTCP: *“Il territorio negato con potenzialità insediativa, individuato nella tavola C1.1 “Assetto del territorio. Tutela e trasformazione”, riguarda le aree che, per le loro caratteristiche intrinseche, devono essere ricondotte a un corretto uso urbano, a seguito di approfondite valutazioni in sede di formazione del Puc”* (co. 1).

Con la delibera di adozione del PUC l'intera zona è classificata come zona C di espansione con perequazione con un modesto indice di edificabilità: 1mc/1mq. Inoltre, ai fini dell'edificazione è richiesta l'approvazione del PUA e le Norme territoriali di attuazione del PUC prevedono che occorra lasciare almeno il 50% della superficie per ottenere altrettanti diritti edificatori in virtù della realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico.

La classificazione come zona C dell'area dei ricorrenti è in contrasto con quanto previsto dal PTCP, trattandosi di aree con forte potenzialità insediativa.

Anzitutto perché nella zona *de qua* sono presenti tutte le opere di urbanizzazione primaria e secondaria: è presente un'ottima viabilità, sono presenti parcheggi, scuole, la stessa Caserma dei Carabinieri, spazi pubblici generici, aree da gioco, servizi pubblici e privati.

In secondo luogo, stante alla delibera impugnata i ricorrenti per poter edificare sul proprio lotto dovrebbero redigere un PUA; distanziarsi dagli altri fabbricati esistenti di almeno 10 mt (art. 9 del D.M. 1444 del 2 aprile 1968) ed edificati sul confine dei propri lotti; inoltre dovrebbero lasciare il 50% della superficie.

Va da sé che il terreno dei ricorrenti diventa di fatto inedificabile. Più logico sarebbe stato che il Comune avesse qualificato i lotti dei ricorrenti come zona B, trattandosi di aree cuscinetto tra le due zone B1 e B2 del vigente PRG.

La delibera, sul punto, è manifestamente illogica ed ingiusta ed in contrasto con quanto disciplinato sulla edificazione perequativa.

P.Q.M.

si chiede all'Ecc.mo TAR adito l'annullamento della delibera impugnata con ogni conseguenza in ordine alle spese ed onorari di giudizio.

Napoli, 27.X.2021

Avv. Benito Aleni