

Publicato il 13/10/2022

N. 06303/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00674/2021 REG.RIC.
N. 03819/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 674 del 2021, proposto da Alfonso Irollo, rappresentato e difeso dall'avvocato Lorenzo Lentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Napoli presso lo studio del Prof. Avv. Orazio Abbamonte, Viale Gramsci n. 16;

contro

Comune di Lettere, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Catello Miranda, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 3819 del 2021, proposto da Alfonso Irollo, rappresentato e difeso dall'avvocato Lorenzo Lentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Lettere, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Catello Miranda, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Napoli alla via Crispi n. 62, presso l'avv.to Stefano Curcio;

Ministero della Cultura, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico ex lege presso la sede di questa in Napoli, via Diaz n. 11;

Città Metropolitana di Napoli, in persona del Sindaco Metropolitan pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Daniela Mauriello, Massimo Maurizio Marsico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Napoli, alla Piazza Matteotti n. 1 presso l'Avvocatura della Città Metropolitana di Napoli;

Regione Campania, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

– previa sospensione -

quanto al ricorso n. 674 del 2021:

a – della delibera Consiliare n. 31 del 30.11.2020, pubblicata in data 2.12.2020, di “approvazione progetto definitivo dei lavori per la realizzazione di opere di completamento ed adeguamento dello spazio antistante l'impianto sportivo comunale e di un parcheggio scambiatore a servizio del campo sportivo in Località Fuscoli – presa d'atto delle osservazioni e relative controdeduzioni – Adozione variante semplificata ai sensi dell'art. 19 d.p.r. 327/2001”;

b – della delibera di G.M. di Lettere n. 83 del 18.11.2020, di approvazione del progetto definitivo di completamento ed adeguamento dello spazio antistante l'impianto sportivo comunale;

c – ove occorra, delle delibere di G.M. n. 108 dell'11.09.2019 e n. 149 del 6.12.2019;

d – della nota n. 8839 dell'11.09.2020, di comunicazione avvio del procedimento diretto all'apposizione del vincolo espropriativo ai sensi dell'art. 11 d.p.r. 327/2001;

e – della nota n. 11364 del 12.11.2020;

f - di tutti gli atti presupposti, ivi compresi, gli atti istruttori, non conosciuti, collegati, connessi e consequenziali;

quanto al ricorso n. 3819 del 2021:

a – della delibera Consiliare n. 13 del 9.06.2021, pubblicata in data 17.06.2021, notificata in data 25.08.2021, ai sensi dell'art. 17 d.p.r. 327/2001, di “approvazione del progetto definitivo dei lavori per la realizzazione di opere di completamento ed adeguamento dello spazio antistante l'impianto sportivo comunale e di un parcheggio scambiatore a servizio del campo sportivo in Località Fuscoli – presa d'atto delle osservazioni e relative controdeduzioni – approvazione variante semplificata ai sensi dell'art. 19 d.p.r. 327/2001”;

b – del provvedimento del Comune di Lettere n. 7362 del 3.8.2021 di comunicazione di approvazione del progetto definitivo ex art. 17 d.p.r. 327/2001;

c – della autorizzazione paesaggistica n. 1 del 13.01.2021 ed, ove esistente, del parere favorevole della Soprintendenza ABAP di Napoli formatosi *per silentium*;

d – del provvedimento con il quale la Regione Campania ha dichiarato la conformità con il PUT della Area Sorrentino-Amalfitana (art. 15 LRC 35/1987) formatosi *per silentium*, ai sensi dell'art. 17 bis L. 241/1990;

e – del provvedimento del 15.03.2021 con il quale il Comune di Lettere ha dichiarato di avere acquisito *per silentium* il parere regionale di coerenza con

il PUT, ai sensi dell'art. 17bis L. 241/1990;

f – ove e per quanto occorra, dei provvedimenti del Comune di Lettere nn. 9792/2020, 7533/2021, 1013/2021, 11970/2021, 2825/2021 e 9792/2021;

g – dei provvedimenti della Città Metropolitana di Napoli n. 37099/2021, 1411/2021, 33187/2021 e 49178/2021;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Lettere, del Ministero della Cultura e della Città Metropolitana di Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 settembre 2022 la dott.ssa Viviana Lenzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente, in qualità di proprietario dell'area sita nel Comune di Lettere catastalmente individuata al fg. 14, p.lle 878, 880 e 881, è insorto avverso il complesso procedimento di approvazione, previa variante urbanistica semplificata, dei lavori per la realizzazione di opere di completamento ed adeguamento dello spazio antistante l'impianto sportivo comunale e di un parcheggio scambiatore a servizio del campo sportivo in Località Fuscoli.

1.1. In particolare, con ricorso iscritto al n. r.g. 674 del 2021, ha impugnato l'adozione della variante urbanistica (delibera n. 31 del 2020), evocando i vizi di violazione delle norme di pianificazione (contrasto con il PUT dell'Area Sorrentino Amalfitana che ha localizzato i parcheggi a servizio di infrastrutture sportive pubbliche nella diversa Z.T. 12 in cui ricade l'impianto sportivo comunale esistente); carenza di un interesse pubblico specifico alla variante urbanistica semplificata; illogicità della localizzazione

del progetto (stante una distanza di circa 500 metri fra lo stadio comunale ed il costruendo parcheggio); violazione dei canoni di ragionevolezza e proporzionalità (per mancata valutazione di proposte alternative e per il sovradimensionamento dell'opera rispetto alle esigenze dello stadio comunale, di rilievo locale).

1.2. Con il successivo ricorso iscritto al n. r.g. 3819 del 2021, ricorre avverso l'approvazione definitiva del progetto (ed approvazione della variante semplificata) adottata con delibera n. 13 del 9.06.2021, prospettando i vizi di violazione di legge (stante il contrasto con i regolamenti di pianificazione sovracomunale redatti dalla Città metropolitana) e violazione degli artt. 47 e 63 bis delle NTA del PCT (che impone la conservazione delle aree di particolare rilevanza paesaggistica, con esclusione di parcheggi di scambio); mancanza di verifica di conformità con il PUT dell'Area Sorrentino Amalfitana (per violazione dell'art. 17 bis della legge 241 del 1990 in tema di formazione del silenzio assenso e per contrasto con la zonizzazione prevista – Z.T. 4, in luogo di quella necessaria – Z.T. 12); mancanza del titolo paesaggistico (non essendosi formato il provvedimento silenzioso); difetto di motivazione in ordine alla localizzazione del progetto e mancanza di uno specifico interesse pubblico alla espropriazione dell'area del privato ricorrente; mancanza di proporzionalità del progetto rispetto ai fini dichiarati; illogicità della scelta di localizzazione del parcheggio; inadeguatezza del progetto; violazione dell'art. 2 del DPGRC n. 17 del 2009 per mancanza di sottoposizione a VAS.

1.2. Si è costituita l'amministrazione comunale, che ha concluso per la reiezione dell'impugnazione.

1.3. All'udienza pubblica del 21 settembre 2022, i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

2. I ricorsi n. 674 del 2021 e n. 3819 del 2021, da riunire per identità delle parti e connessione procedimentale (attenendo ciascuno ad un segmento della complessiva approvazione del progetto per l'esecuzione di un parcheggio scambiatore a servizio del campo sportivo in Località Fuscoli), sono solo in parte meritevoli di accoglimento, secondo quanto di seguito indicato.

2.1. Occorre chiarire, in punto di fatto, che l'amministrazione comunale resistente, nell'ambito di un finanziamento a credito sportivo – originariamente deputato alla manutenzione straordinaria del campo di calcio comunale - ha deliberato l'approvazione di un progetto per la realizzazione di un parcheggio scambiatore a servizio del campo sportivo su un'area ricadente (fra l'altro) sulla proprietà del ricorrente, dapprima con delibera di Giunta Municipale n. 149 del 6.12.2019 di approvazione del progetto preliminare, poi con delibera di Giunta Municipale n. 83 del 18.11.2020 di approvazione definitiva (con reiezione delle osservazioni presentate dal privato), proposta definitivamente approvata, anche ai fini della variante urbanistica semplificata, dal Consiglio Comunale, con delibera n. 31 del 30 novembre 2020.

Con note prot. 9385 del 23.9.2020, n. 9792 del 1°10.2020, n. 11970 del 26.11.2020 e n. 1013 del 1°2.2021, il Comune di Lettere ha richiesto, rispettivamente, all'Autorità di Bacino, al CTR della Regione Campania, all'ASL NA3 sud, alla Soprintendenza ABAP di Napoli, alla Direzione Generale di Governo della Regione Campania, ed alla Città Metropolitana di Napoli i pareri di competenza.

La Città Metropolitana, in particolare, ha espresso parere non favorevole, con nota n. 2825 del 15 marzo 2021, sia per carenza documentale che per la mancanza di coerenza con le strategie a scala sovracomunale, richiedendo altresì chiarimenti in ordine alla conformità del progetto con il

PUT della penisola Sorrentina Amalfitana.

3. Le censure tese a contestare l'appropriatezza delle scelte di dimensionamento dell'opera, di localizzazione e di esecuzione del progetto si infrangono contro il limite del sindacato del giudice amministrativo sugli atti muniti di ampia discrezionalità (quali – come nella specie – quelli di programmazione urbanistica), impingendo in valutazione rimesse alla pubblica amministrazione, non sindacabili se non per vizi macroscopici. Nel caso in esame, la distanza dallo stadio (300 metri in linea d'aria; 500 in linea di viabilità), la tipologia di intervento ed il collegamento viario non risultano manifestamente irragionevoli, tenuto conto che l'amministrazione comunale, in ragione della morfologia dei luoghi, ha motivato sulla difficoltà di porre in esecuzione soluzioni alternative.

3.1. Per quanto concerne la zonizzazione prevista dal PUT dell'Area Sorrentino Amalfitana, anche se il fondo di proprietà del ricorrente non ricade in zona Z.T. 12 – Attrezzature Sportive Integrate, trattandosi di un parcheggio l'opera si rivela comunque conforme alle finalità proprie della zonizzazione previste per la zona Z.T. 4 – PP7 (cfr. art. 20 della NTA del PUT), nella quale i terreni, ad esclusione di una parte posta in zona E – Agricola, sono ricompresi.

3.1.1. Sul punto va ulteriormente precisato che il progetto è coerente con la zonizzazione prevista dal P.R.G. (zona F - Attrezzature pubbliche), da ritenersi tuttora vigente sul terreno interessato, conformemente alla condivisa giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui la destinazione di zona F a servizi (attrezzature ed impianti di interesse generale) corrisponde a destinazione di zona di PRG di natura conformativa, correlato alle determinazioni di pianificazione urbanistica rientranti nella discrezionalità dell'Amministrazione, cui corrisponde un mero obbligo per i proprietari di rispetto della destinazione impressa all'area e non un vincolo

finalizzato all'espropriazione. La destinazione ad attrezzature ed impianti di interesse generale è, infatti, categoria logico-giuridica distinta da quella delle opere pubbliche, compatibile con la realizzazione e gestione di strutture da parte di privati e, dunque, priva del carattere espropriativo (cfr. C.d.S., II Sez., n. 792 del 2022).

Peraltro, coerente con il complessivo descritto quadro e, dunque, ben spiegabile, appare anche la necessità di ricomprendere nel progetto (al fine di un suo compiuto completamento), previa modifica della loro destinazione originaria, alcune aree ricedenti in zona E (non risultando tale destinazione ex se ostativa alla scelta fatta).

Per le suesposte ragioni, il ricorso n. r.g. 674/2021 va respinto.

3.2 – Passando al ricorso proposto avverso la delibera comunale n. 13 del 9.06.2021, è bene precisare che la determinazione della Città Metropolitana di Napoli non rappresenta una condizione ostativa al perfezionamento del procedimento in esame, sia per la sua portata interlocutoria (nella parte in cui richiede chiarimenti, poi trasmessi dal Comune di Lettere), sia per la mancanza di cogenza delle prescrizione del piano sovracomunale (il quale, da quanto emerge negli atti di causa, avvalorato da quanto reso pubblico sul sito della Città Metropolitana di Napoli, risulta meramente adottato e non approvato). Ed invero, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, del regolamento della Regione Campania n. 5 del 2011, in caso di osservazioni sulla coerenza del piano comunale con le strategie a scala provinciale da parte della Città metropolitana, “il piano adottato, acquisiti i pareri obbligatori ed il parere di cui al comma 7 dell'articolo 2, è trasmesso al competente organo consiliare che lo approva, tenendo conto di eventuali osservazioni accoglibili, comprese quelle dell' amministrazione provinciale o regionale e dei pareri e degli atti di cui al comma 4, o lo restituisce alla Giunta per la rielaborazione, nel termine perentorio di sessanta giorni dal ricevimento

degli atti al Consiglio comunale a pena di decadenza del piano adottato”.

3.3. Inoltre, la mancata sottoposizione a VAS discende dalla valutazione effettuata dall'amministrazione resistente di un non significativo impatto ambientale, in ragione della tipologia di opera (parcheggio a raso), valutazione anche questa priva di elementi di macroscopica illogicità o irragionevolezza.

3.4 Parimenti da disattendere è la censura incentrata su pretese illegittimità dell'autorizzazione paesaggistica; infatti, seguendo lo schema delineato dall'art. 146 Decr. Leg.vo 42/2004, il Comune di Lettere ha inviato gli atti alla competente Soprintendenza, la quale però non ha dato riscontro nei termini prefissati, per cui (come specificamente emerge dal testo della rilasciata autorizzazione) l'ente territoriale ha potuto provvedere comunque, autonomamente, come espressamente consentito dal comma 9 del citato articolo.

4. Risultano, per converso, convincenti le censure rivolte avverso l'illegittima formazione del silenzio-assenso, secondo il meccanismo previsto dall'art. 17 bis, comma 3, della legge n. 241 del 1990, con riferimento al parere regionale di conformità al PUT.

Sul piano generale, qualora la richiesta di assenso non promani dal privato, bensì afferisca ai rapporti orizzontali tra pubbliche amministrazioni, il legislatore ha tracciato un istituto molto semplificato che consente espressamente la formazione del silenzio assenso, entro il termine definito dalla normativa di settore, ovvero, in mancanza di diversa previsione, in novanta giorni dal ricevimento della richiesta da parte dell'amministrazione procedente; decorso siffatto termine senza che sia stato comunicato l'assenso, il concerto o il nulla osta, lo stesso si intende acquisito. In sostanza è stato introdotto un istituto di semplificazione procedimentale, in funzione dell'efficiente esercizio del pubblico potere: attraverso la

formazione di atti di assenso per silentium, con l'intento di evitare che, ove il procedimento debba concludersi con l'adozione di una decisione pluristrutturata implicante un accordo tra più Amministrazioni co-decidenti, la condotta inerte dell'Amministrazione interpellata possa produrre un arresto del procedimento, impedendo la tempestiva adozione della determinazione conclusiva (cfr. C.d.S. n. 7293 del 2022).

Proprio la portata incisiva di tale istituto di semplificazione viene temperata dalla necessità che l'amministrazione procedente abbia predisposto e trasmesso uno "schema di provvedimento" all'Amministrazione competente a rendere il proprio assenso, in modo da responsabilizzare l'amministrazione co-decidente e valorizzarne l'inerzia mantenuta per il termine previsto.

In altri termini è evidente che un "tacito assenso" può formarsi solo alla tassativa condizione che l'Amministrazione coinvolta abbia piena e completa cognizione del tipo di provvedimento che si intende assumere (da qui la necessità di fornire lo schema di provvedimento e la relativa documentazione) – sul punto si cfr. Cons. di Stato sez. VI, n. 4765 del 27.7.2020; Cons. di Stato sez. VI, n. 4559 del 14.7.2020; TAR Campania – Salerno n. 821 del 29.3.2021.

4.1. Nel caso in esame, dagli atti acquisiti al processo emerge come il Comune di Lettere abbia inviato alle amministrazioni co-decidenti una mera comunicazione, con richiesta di parere in ordine alla compatibilità dell'opera realizzanda con le prescrizioni ed i vincoli cui sono preposte le rispettive amministrazioni sovra-comunali, allegando alla richiesta una "documentazione tecnica" che non risulta versata in giudizio.

Più in dettaglio le note prot. 9385 del 23.9.2020, n. 9792 del 1°10.2020, n. 11970 del 26.11.2020 e n. 1013 del 1°2.2021, con cui il Comune di Lettere richiede rispettivamente all'Autorità di Bacino, al CTR della Regione

Campania, all'ASL NA3 sud, alla Soprintendenza ABAP di Napoli, alla Direzione Generale di Governo della Regione Campania ed alla Città Metropolitana di Napoli i pareri di competenza, sono mere istanze volte alla verifica di compatibilità, senza che alle stesse sia stato allegato alcun documento contenente gli elementi essenziali dello "schema di provvedimento". Non è superfluo ribadire che la documentazione tecnica, che è indicata come allegato alle istanze, non è stata depositata in giudizio. Pertanto, tenuto conto delle specifiche contestazioni mosse da parte ricorrente e dalla mancanza di una presa di posizione – in punto di fatto – da parte dell'amministrazione comunale, non può ritenersi provato che siano state rispettate le condizioni per la configurazione della decisione silenziosa.

Tale carenza inficia il segmento procedimentale rappresentato dalla delibera consiliare n. 13/2021, siccome mancante del parere regionale.

5. Per tali ragioni i ricorsi riuniti devono essere accolti in parte, con il conseguente annullamento della delibera consiliare n. 13/2021.

5.1. Le spese processuali, in ragione della complessità della controversia, della peculiarità della vicenda, nonché dell'accoglimento solo parziale delle domande proposte, possono essere integralmente compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - sede di Napoli (Sezione Settima), definitivamente pronunciandosi sui ricorsi n. 674 del 2021 e n. 3819 del 2021, dei quali dispone la riunione, li accoglie nei sensi indicati in parte motiva e, per l'effetto, annulla la delibera consiliare n. 13/2021. Spese compensate e contributo unificato a carico dell'Amministrazione resistente.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 21 settembre

2022 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Maria Liguori, Presidente

Michele Buonauro, Consigliere

Viviana Lenzi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Viviana Lenzi

IL PRESIDENTE

Michelangelo Maria Liguori

IL SEGRETARIO