

COMUNE DI ORTA DI ATELLA
20 GEN 2022
Prot. N. 1456

Al Comune di Orta di Atella (CE)

SEDE

Oggetto: Osservazioni al PUC, adottato con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 94 del 06.11.2021 e successiva pubblicazione sul BURC n. 109 del 22.11.2021. Artt.: 24, comma 2, L.R.C. n. 16¹/2004 e 7, comma 3, correlato Regolamento di attuazione n. 5/2011.

Soggetto proponente : Comune Maria Maddalena - nata in Orta di Atella (CE) il 19/12/1967 (C.F. CMNMMD67T59G130M) ed ivi residente con domicilio alla via Buccini n. 14 - proprietaria di compendio immobiliare/fondario, **allibrato nel locale Catasto al Foglio 6, particelle: 5066 (Mq: 2.685); 5067 (Mq: 4.000); 5068 (Mq: 9.208).**

-PARTE I-

1.L'evoluzione storica del sistema urbano per come delineata nella <<relazione generale >> annessa all'adottato PUC. Cenni e rinvio.

1.1. L'epigrafata *relazione* si snoda su quattro *versanti*, posti tra di loro in rapporto di interagenzia funzionale.

1.2. *In primis*, il rilievo del discostarsi, nel tempo, dell'attività edificatoria residenziale dai *limiti del fabbisogno abitativo* (: 1071 alloggi al 2018) prefigurati dal (sovraordinato) *piano territoriale di coordinamento provinciale*² (PTCP), approvato con deliberazione del Consiglio provinciale n. 26 del 26.04.2012.

¹ <<Norme sul governo del territorio>>.

² Ai sensi dell'art. 18 della L.R.C. n. 16/2004 cit, il PTCP fissa, tra l'altro, << i carichi insediativi ammissibili nel territorio, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile della provincia in coerenza con le previsioni del piano territoriale regionale>>

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

1.3. Di poi, l'*asimmetria* tra la detta edificazione e la conferente dotazione di *standard* (18 mq./abitante) per come prevista dal D.M. n. 1444³/1968, onde, all'attualità *deficit*⁴ di ca. mq. 312.993,00.

1.4. Ed ancora, il rilievo del non rinvenirsi, in rapporto al carico insediativo esistente, di un *fabbisogno abitativo aggiuntivo*⁵, stante la stimata *denatalità*, parametrata sul sopravveniente decennio.

1.5. Ed infine, la diffusa *frammentazione del territorio agricolo*⁶ per effetto del relativo *consumo*, derivante da una *periferizzazione* spaziale del tessuto urbano, soprattutto nell'area a nord-ovest.

1.6. In siffatto ipotizzato contesto, la conclusione che lo strumento di pianificazione debba porsi quali finalità:

a) la *razionalizzazione* dell'edificato, *interdicendo* nuova attività edilizia a destinazione residenziale;

b) il *reperimento* di nuovi *standard urbanistici*, onde determinarne dimensionamento congruo in rapporto alla popolazione censita dall'ISTAT al 2019;

c) la tutela del territorio agricolo da un ulteriore consumo di suolo non necessario⁷.

2. La prefigurazione della *forma urbis*. Cenni e rinvio.

2.1. Si rinviene negli <<indirizzi per la redazione del Piano Urbanistico Comunale>> recati dalla deliberazione della Commissione

³ <<Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967>>.

⁴ v. *infra* Capo 8.5.3) in <<Relazione Generale al PUC>>.

⁵ v. *infra* Capo 8.5.2) in <<Relazione Generale al PUC>>.

⁶ v. *infra* Capo 8.5.2) in <<Relazione Generale al PUC>>.

⁷ v. *infra* Capo 8.5.2) in <<Relazione Generale al PUC>>.

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

Straordinaria n. 68 del 12.08.2021. Vale dare, sinteticamente, conto dei profili connotanti.

2.2. La <<**città storica**>>, espressiva - in riferimento alle <<porzioni di centro abitato di antica fondazione>> - di valori identitari da conservare e valorizzare.

2.3. La <<**città consolidata di recente formazione**>> con ivi attrazione delle *maglie urbane* per le quali si prefigura - al fine di promuoverne i livelli qualitativi di fruibilità - rigenerazione urbana.

2.4. La <<**città pubblica**>> alla quale si riconnette l'esigenza di <<assicurare una adeguata dotazione di attrezzature e servizi, tra cui quelle di quartiere [ovvero di] standard urbanistici>>.

2.5. La **città dei sapori** quale presidio naturale <<del paesaggio rurale e delle attività connesse alla produzione agro-alimentare di qualità, oltre che di importanza strategica per preservare la funzione ecosistemica del suolo nella più vasta area conurbata in cui Orta di Atella è inserita>>.

2.6. La **città della rigenerazione**, posta in correlazione all'esigenza di contenimento dell'uso del suolo, mediante <<il riuso di aree già urbanizzate in stato di degrado e abbandono, nonché dei complessi edilizi incompiuti, dismessi, inutilizzati o in via di dismissione>>.

2.7. La <<**città della produzione**>>, preordinata alla <<salvaguardia e valorizzazione delle attività industriali, artigianali e commerciali già esistenti>>.

3. Dalla prefigurazione della *forma urbis* alla relativa attuazione in rapporto con le zone territoriali omogenee e relative sottozone.

3.1. Il sistema abitativo nel <<centro antico e storico>>.

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

3.1.1. In tale ambito territoriale⁸ sono, di norma, ammissibili tipologie di interventi manutentivi (ordinari e straordinari) nonché di restauro e risanamento conservativo.

3.1.2. Limitatamente agli edifici che abbiano perso i caratteri architettonici originari, sono assentibili interventi di ristrutturazione edilizia.

3.1.3. E' consentita la conversione del patrimonio edilizio abitativo preesistente in attività: **a)** turistico-ricettive compatibili con le esigenze di tutela, ma anche di recupero di eventuali abitazioni vuote, quali albergo diffuso e simili; **b)** attività artigianali e di commercio di vicinato, espressive del *genius loci*.

3.1.4. E' prescritta l'invarianza delle destinazioni degli eventuali spazi scoperti.

3.2. Il sistema abitativo nella << area consolidata a prevalenza residenziale >>.

3.2.1. In tale ambito territoriale⁹ sono ammissibili limitati ampliamenti volumetrici degli edifici esistenti, purché regolarmente assentiti, al fine di consentirne l'adeguamento igienico-funzionale.

3.2.2. Sono assentibili, altresì, attività direzionali, commerciali, turistico-ricettive e artigianali di servizio.

3.2.3. Per siffatto ambito territoriale - correlativamente alle irregolarità tecnico-amministrative degli edifici realizzati in difformità rispetto alle previsioni urbanistiche previgenti – è prevista una ricognizione dello stato dei luoghi, al fine di accertarne le funzioni in essere, connesse ad un'edilizia di tipo prevalentemente residenziale.

⁸ v. *infra* Capo 9.3) in <<Relazione Generale al PUC>>.

⁹ v. *infra* Capo 9.3) in <<Relazione Generale al PUC>>.

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

3.2.4. Ricognizione preordinata alla formulazione di una apposita normativa tecnica che consenta la stabilizzazione della detta funzione residenziale, solo se legittima o legittimabile, in una alla specificazione delle modalità di gestione.

3.2.5. In difetto delle condizioni legittimanti, opera acquisizione delle aree al patrimonio del Comune, che ne può promuovere la continuità funzionale con le modalità consentite dalla vigente legislazione statale e regionale.

3.2.6. Medesima acquisizione, in difetto dei presupposti legittimanti *ex post*, opera per le funzioni prevalentemente produttive o per attrezzature e servizi.

3.3. Il sistema delle attrezzature correlativamente alle <<dotazioni territoriali esistenti e di progetto>>.

3.3.1. L'epigrafato *sistema*¹⁰ si pone in rapporto di integrazione funzionale con la cd. <<città pubblica>> di cui si è fatto cenno dianzi.

3.3.2. In termini spaziali ricomprende tutte le aree esistenti a consolidato uso per attrezzature e/o servizi nonché quelle individuate come potenziale offerta integrativa/aggiuntiva di dotazioni di progetto.

3.4. Il sistema delle attrezzature correlativamente al <<verde di risistemazione fondiaria>>.

3.4.1. Ricomprende le aree interne¹¹ al tessuto urbano, a prevalenza residenziale di recente formazione, attualmente costituite da verde incolto.

¹⁰ v. *infra* Capo 9.3) in <<Relazione Generale al PUC>>.

¹¹ v. *infra* Capo 9.3) in <<Relazione Generale al PUC>>.

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

3.4.2. Ivi, si prevede la realizzazione di parcheggi pertinenziali di superficie, di aree ricreative condominiali, oltre che elementi di arredo urbano in assenza di nuove volumetrie.

3.5. Il sistema produttivo correlativamente alla <<area consolidata a prevalenza produttiva>>.

3.5.1. Ricomprende i lotti¹² a prevalente destinazione produttiva (: industriale, artigianale, commerciale, turistico-ricettivo e logistica) già esistenti.

3.5.2. Ivi, sono consentiti, per gli edifici regolarmente assentiti, limitati ampliamenti superficiali e volumetrici necessari all'adeguamento fisico-funzionale.

3.5.3. Nell'epigrafato sistema sono attratte (anche) le aree produttive dismesse o incompiute, ricadenti all'interno del centro urbano, ai margini del centro abitato e nel territorio agricolo.

3.5.4. Nella prima ipotesi, possono giovare di interventi di ristrutturazione urbanistica, onde consentirne la riconversione a funzioni compatibili con il carattere prevalentemente residenziale della zona.

3.5.5. Nella seconda ipotesi, è consentito, alternativamente, il mantenimento delle destinazioni funzionali in atto, purché regolarmente assentite, o la ristrutturazione urbanistica ai fini della riconversione a funzioni direzionali, commerciali, turistico-ricettive e di artigianato di servizio.

3.5.6. Nella terza ipotesi, sono consentiti interventi manutentivi sino alla tipologia demoricostruttiva, con interdizione di muta-

¹² v. *infra* Capo 9.3) in <<Relazione Generale al PUC>>.

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

mento delle destinazioni esistenti a residenziali, salva la conversione a funzioni connesse con le attività agro-silvo-pastorali e con attività agrituristiche (art. 174 RUEC).

3.6. Il sistema produttivo correlativamente alla <<area di espansione a prevalenza produttiva>>.

3.6.1. Trattasi di macroarea¹³ ricomprensente porzioni del territorio, limitrofe ad aree produttive esistenti, destinate ad insediamenti produttivi dal PRG previgente e regolamentate con Piano degli Insediamenti Produttivi (PIP), parzialmente attuato.

3.6.2. Per esse risultano confermate le previsioni del precitato piano attuativo.

3.7. Il sistema ambientale correlativamente alle <<aree di agricoltura urbana e periurbana>>.

3.7.1. Trattasi di macroarea¹⁴ ricomprensente sia le aree interne al tessuto urbano, che quelle collocate ai margini, interessate, prevalentemente, da coltivazioni in atto.

3.7.2. Per esse risultano apprestate misure di tutela e salvaguardia, nell'invarianza della destinazione d'uso.

3.8. Il sistema ambientale correlativamente al <<territorio agricolo>>.

3.8.1. Ricomprende le parti¹⁵ del territorio comunale caratterizzate, nell'insieme, da sussistente prevalenza dello stato di natura o della utilizzazione a scopi colturali, rispetto ai suoli prevalentemente edificati e urbanizzati.

¹³ v. *infra* Capo 9.3) in <<Relazione Generale al PUC>>.

¹⁴ v. *infra* Capo 9.3) in <<Relazione Generale al PUC>>.

¹⁵ v. *infra* Capo 9.3) in <<Relazione Generale al PUC>>.

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

3.8.2. Per esse risultano apprestate misure integrate di tutela, salvaguardia e di incentivazione delle attività connesse nel segno della cd. multifunzionalità dell'agricoltura.

3.8.3. E', comunque, interdetta la realizzazione di nuovi edifici, salvo che per le esigenze strettamente correlate alle attività agricole (quali attività agrituristiche negli edifici già esistenti, fattorie e orti didattici, percorsi sentieristici, eno-gastronomici e naturalistici), motivate da dettagliati piani aziendali.

3.8.4. Nel rinvenirsi di <<insediamenti prevalentemente residenziali>>, sono consentiti gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, demolizione e ricostruzione in sito a parità di volumetria o con una premialità volumetrica fino al 35%.

4. La perequazione urbanistica.

4.1. L'istituto, per come definito all'art. 106 RUEC, trova applicazione, esclusivamente, nelle zone territoriali omogenee nelle quali le trasformazioni edilizie ed urbanistiche postulano il cd. <<comparto urbanistico di attuazione perequativa>> (art. 112 RUEC).

5. Abusivismo edilizio: tra sanzioni e funzionalizzazione.

5.1. In conformità delle disposizioni normative statali di settore, si dispone che per le costruzioni, ivi attraibili, ove non legittimate *ex post*, nell'accertata inottemperanza all'ordinanza di demolizione (art. 31, comma 3, D.P.R. n. 380/2001), opera acquisizione al patrimonio comunale e successiva demolizione (artt. 5, RUEC e 94 NN.TT.AA.).

5.2. Sanzione questa ultima evitabile solo ove, con deliberazione consiliare, si dichiara l'esistenza di prevalenti interessi pubblici al mantenimento *in loco* della costruzione, ovvero la destinazione ad

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

usi che ne promuovano la continuità funzionale, oppure ad attrezzature e servizi con preferenza per parcheggi e per verde attrezzato.

5.3. In siffatto contesto - con riferimento agli immobili abusivi ricadenti nelle zone territoriali omogenee per le quali il PUC riconosce la prevalente funzione residenziale - l'amministrazione potrà, secondo il paradigma recato dall'art. 94 NNTTAA, promuovere la realizzazione di alloggi in regime di Edilizia Residenziale Sociale (Ers), compatibilmente con eventuali vincoli esistenti.

6. Destinazione d'uso degli immobili e relativi lotti legittimati ex post.

6.1. In siffatta ipotesi, ai sensi dell'art. 94 NNTTAA, devono ritenersi classificati in relazione alle sole caratteristiche e destinazioni d'uso consolidate dall'atto di sanatoria.

7. In siffatto contesto, si rendono le seguenti

-OSSERVAZIONI-

8. Natura e finalità. Cenni e rinvio.

8.1. Si ha perfetta consapevolezza che le scelte pianificatorie urbanistiche si configurano quali apprezzamenti di merito, caratterizzati da un'amplissima discrezionalità, sicchè sottratte a censure di legittimità, ove non palesanti distonie, emendabili senza inferire sulla prefigurata *forma urbis*.

8.2. In siffatto contesto, le presenti *osservazioni* si conformano al principio¹⁶ della correlata natura collaborativa, preordinate, quindi, ad evidenziare, **in funzione di interessi generali e non individuali**, possibili emendazioni/integrazioni all'adottato piano.

¹⁶ v. in termini, T.A.R. Marche, Ancona, Sez. I, 13/11/2017, n. 854; Cons. Stato, Sez. IV, 29.12.2014 n. 6386; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 20/06/2011, n. 3250.

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

8.3. E tanto sull'assorbente rilievo che i presupposti da cui muove la prefigurata *forma urbis* - ancorchè, in astratto e per larga parte, condivisibili - richiedevano, forse, un maggiore temperamento al fine di rendere il disegno pianificatorio compatibile con i diritti dominicali pur nella prevalenza dell'interesse pubblico al primo connaturata.

8.4. Di siffatto ritenere si prova a dare, di seguito, sinteticamente, conto.

9. La mancata conformazione del redatto ed adottato PUC ai criteri di compensazione, perequazione e ponderata incentivazione urbanistica. Necessità di provvedere.

9.1. La redazione del PUC imponeva, nel peculiare assetto territoriale locale, di fare unitario ricorso, anche con graduazione diversificata, agli epigrafati criteri.

9.2. La loro applicazione poteva costituire un innovativo approccio metodologico e di merito, onde: **a)** determinare equilibrio tra *oneri e benefici, proporzionalmente ripartiti, tra i titolari di diritti dominicali*; **b)** inverare un ponderato *bilanciamento* della diversità di condizione giuridico-economica che si determina, tra le proprietà immobiliari, per effetto delle previsioni della pianificazione urbanistica.

9.3. In altri termini, necessitava prescegliere un metodo pianificatorio tale da rendere, in quanto agli effetti, **irrilevante le disuguaglianze**¹⁷, correlativamente al valore dei suoli, conseguenti alla destinazione di questi alla realizzazione della <<città privata¹⁸>> ovvero della <<città pubblica¹⁹>>.

¹⁷ v. in termini, T.A.R. Lombardia Milano Sez. II, 02/04/2019, n. 735.

¹⁸ Ossia quella parte dell'edificato di pertinenza privata destinata ad ospitare edifici funzionali al soddisfacimento degli interessi della proprietà.

¹⁹ Alla quale vanno ascritte le aree destinate ad ospitare servizi pubblici.

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

9.4. Né varrebbe l'opporre che, comunque, l'adottato PUC prevede l'istituto della *perequazione* di cui si è dato conto al precedente Capo 4), in considerazione, non solo, della relativa residua-
lità ed evanescenza, ma anche perché limitato ai soli ambiti soggetti a trasformazione.

9.5. In siffatto modo, si è determinata, ancorchè in perfetta buona fede, una *asimmetria* tra le aree destinata alla << città privata >> e quelle asservite alla << città pubblica >>.

9.6. Dato tavolare ove si consideri che queste ultime, nel modello di pianificazione tradizionale (: quello, nel caso, prescelto), sono private di ogni capacità edificatoria ed hanno, quindi, un valore di mercato molto basso se non nullo a differenza delle aree che appartengono invece alla << città privata >>, le quali, proprio perché dotate di capacità edificatoria, hanno in genere valori di mercato molto alti.

9.7. Di contro, si reputa che - in virtù del doveroso governo del principio di *proporzionalità* che deve caratterizzare l'esercizio del potere conformativo (art. 42 Cost.) - necessitava, in via previa, attribuire a tutte le aree²⁰ del territorio comunale un **identico indice di edificabilità territoriale²¹ (IT) inferiore a quello minimo fondiario²².**

²⁰ Ovviamente, escludendo da esse (aree) quelle destinate all'agricoltura (sulle quali si tornerà in prosieguo) e non soggette a trasformazione urbanistica (giacchè di particolare pregio ambientale, storico ed artistico).

²¹ Ovvero la << quantità massima di superficie o di volume edificabile su una determinata superficie territoriale, comprensiva dell'edificato esistente >>. In termini, v. sub n. 3) in Regolamento Edilizio Tipo di cui alla << Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e i Comuni concernente l'adozione del regolamento edilizio-tipo di cui all'articolo 4, comma 1-sexies del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380. (Rep. Atti n. 125/CU) >>

²² Ovvero la << quantità massima di superficie o di volume edificabile su una determinata superficie fondiaria, comprensiva dell'edificato esistente >>.

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

9.8. In rapporto di correlazione con il dianzi richiamato *criterio, compensativo* potevasi prevedere l'attribuzione alle aree - destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale - della possibilità di fruire, **in cambio della loro cessione gratuita al Comune**, di aree in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili previste dal piano.

9.9. In alternativa a tale attribuzione di diritti edificatori, sulla base delle indicazioni del piano dei servizi, potevasi prevedere la possibilità per il proprietario di **realizzare, direttamente, gli interventi di interesse pubblico o generale** (attraibili nella tipologia di standard o di opere di urbanizzazione secondarie), mediante accreditamento o stipulazione di convenzione con il Comune per la relativa gestione.

9.10. Ne sarebbero conseguiti due rilevanti effetti di incidenza pubblicistica.

9.11. In quanto al primo, il corretto ponderato governo della potestà conformativa del diritto proprietà di cui è titolare l'Amministrazione nell'esercizio della propria attività di pianificazione (art. 42 Cost. cit.) in una all'utilizzo di modelli consensuali per il perseguimento di finalità di interesse pubblico, secondo quanto previsto dagli artt. 1, comma 1/*bis*²³, e 11²⁴ della L. n. 241/1990.

9.12. Correlativamente al secondo, l'indubbio vantaggio di sottrarre, in siffatto modo, l'amministrazione alle complesse procedure espropriative che accompagnano la localizzazione di opere

²³ << La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente>>.

²⁴ << In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 10, l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo>>.

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

pubbliche e degli standard urbanistici a servizio della <<città pubblica>>.

10. Dell'omessa considerazione ovvero ricognizione della reiterazione di vincoli espropriativi decaduti. Evidente palesarsi di possibili profili di illegittimità e di maggiori oneri per la finanza pubblica.

10.1. Come noto il vincolo preordinato all'esproprio: **a)** ha durata decadenziale di anni cinque [art. 9, commi 2) e 3) D.P.R. n. 327/2000]; **b)** l'eventuale motivata reiterazione [art. 9, comma 4) DPR cit.] obbliga l'amministrazione a determinare nell'atto medesimo, un *indennizzo*²⁵ [art. 39 D.P.R. cit.].

10.2. Orbene, dalla lettura della cartografia di piano, sembra emergere che una pluralità di vincoli espropriativi, a contenuto puntuale, abbiano natura reiterativa, giacchè ricadenti su aree già sì asservite nei precedenti strumenti di pianificazione.

10.3. In siffatto contesto, vengono in rilievo due considerazioni.

10.4. La prima concerne il difetto di motivazione ovvero la mancanza di accertamenti *puntuali e circostanziati*, diretti a stabilire in concreto se le aree interessate abbiano mantenuto, ancora, la loro idoneità a soddisfare le specifiche esigenze pubbliche e non sussistano possibili soluzioni alternative.

10.5. Corollario ne è il palesarsi dell'enunciato profilo di *illegittimità*, atteso che una corretta pianificazione urbanistica non può divaricare nel tempo la cosiddetta *espropriazione di valore*, senza concrete verifiche sulla perdurante necessità pubblica.

²⁵ Questo deve essere determinato in misura non simbolica, ma deve essere tale da ripagare il proprietario della diminuzione del valore di mercato o delle possibilità di utilizzazione dell'area rispetto agli usi o alle destinazioni ai quali essa era concretamente, o anche solo potenzialmente, vocata. In termini, v. Cass. civ., Sez. I, Ord., 13/07/2021, n. 19952; Cons. Stato Sez. II, 23/04/2020, n. 2571.

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

10.6. La seconda concerne il dato che la *reiterazione* in parola impone all'amministrazione l'obbligo di **appostare in bilancio** l'indennizzo detto e la successiva liquidazione, al fine di evitare contenzioso con i privati incisi.

10.7. Di tale appostamento (o di rinvio ad esso) **non si rinviene riscontro** nell'adottato piano con la conseguenza di un contenzioso certo (e di presumibile soccombenza per l'amministrazione).

10.8. Ed invero << qualora non sia prevista la corresponsione dell'indennità negli atti che determinano gli effetti di cui al comma 1 [dell'art. 39 D.P.R. cit.], l'autorità che ha disposto la reiterazione del vincolo è **tenuta a liquidare l'indennità**, entro il termine di due mesi dalla data in cui abbia ricevuto la documentata domanda di pagamento ed a corrisponderla entro i successivi trenta giorni, decorsi i quali sono dovuti anche gli interessi legali >> [art. 39 D.P.R. cit.].

10.9. In siffatto contesto, si rispande l'esigenza - con notevole contenimento degli oneri a carico della finanza pubblica che per la loro ampiezza diverrebbero insostenibili - di una emendazione dell'adottato piano nei sensi detti al precedente Capo 4).

10.10. Ed invero, l'enunciata emendazione determinerebbe un'obbligazione alternativa al pagamento dell'indennità prevista dal D.P.R. n. 327/2001 e, per l'effetto, non altererebbe gli equilibri di bilancio comunale.

11. Profili di sovradimensionamento quantitativo degli standard urbanistici. Necessità di rivisitazione.

11.1. Si è dato conto in precedenza che, nell'adottato piano, si assuma che, ad oggi, si rinverrebbe un *deficit* di standard urbanistici pari a ca. mq. 312.993,00. Il dato è documentato, onde incontestabilità.

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

11.2. Se corretta (e condivisa) è la previsione di sopperire a siffatto *deficit*, **perplessità** destano, invece, le operate opzioni, che sembrano determinare, senza congrua motivazione, un sovradimensionamento tra le dotazioni prefigurate e quelle necessarie. Vale darne conto.

11.3. Il Comune di Orta di Atella ha²⁶ una popolazione residente, al 2019, pari a 27.555 abitanti, a fronte di una estensione territoriale pari a circa 10,8 km² con una densità abitativa pari a 2.543,67 ab/Kmq.

11.4. I redattori del piano annotano²⁷ che le <<proiezioni demografiche effettuate restituiscono una stabilizzazione della popolazione con probabile *decrescita* all'orizzonte temporale del Piano, [sicchè la detta dotazione aggiuntiva di standard pari a ca. mq. 312.993,00] è più che **sufficiente** colmare il deficit esistente all'attualità affinché la normativa suddetta sia rispettata>>.

11.5. Orbene, in siffatto contesto demo-territoriale, la dotazione a standard - in considerazione, anche, della non previsione di edilizia residenziale sopravveniente, giacchè interdetta dal piano - avrebbe dovuto impegnare, complessivamente, una estensione territoriale, a tutto rendere, non superiore ad 1/3 di 1 Km².

11.6. Dato nettamente inferiore a quello rinvenibile, per le dette finalità, nella cartografia di piano.

11.7. Ne consegue l'attestarsi del dianzi evidenziato *sovradimensionamento* tra le dotazioni prefigurate e quelle necessarie, onde esigenza di rivisitazione o, quanto meno, di una puntuale motivazione dell'operata opzione.

²⁶ v. *infra* Capo 4.1) in <<Relazione Generale al PUC>>.

²⁷ v. *infra* Capo 8.5.1) in <<Relazione Generale al PUC>>.

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

11.8. Il testè enunciato rilievo (di natura collaborativa) si pone in coerenza con il principio²⁸ che - in sede di formazione degli strumenti di pianificazione generale, il Comune è tenuto a fornire una **specificata motivazione** (nel caso assente) in ordine alle ragioni del superamento degli standard di cui al D.M. 2 aprile 1968, n. 1444.

12. Della superfetazione del RUEC e delle NN.TT.AA. Necessità di semplificazione.

12.1. I due testi regolamentari, complessivamente considerati, esprimono un *corpus* normativo di oltre **cinquecento disposizioni**, tra l'altro, spesso, ripetitive e superflue, nonché di difficile coordinamento, onde complessa l'applicazione, da parte della pubblica amministrazione e dei privati, sì vulnerandosi il principio della certezza delle regole

12.2. In particolare, il RUEC , composto da **quattrocentotredici articoli**, contraddice, per molteplici profili, i principi²⁹ di semplificazione recati, al riguardo, dal <<regolamento edilizio-tipo³⁰ (art. 4, comma 1/sexies D.P.R. n. 380/2001), per come recepito, in assenza di modificazioni/integrazioni, dalla Regione Campania con deliberazione giuntale n. 287 del 23/05/2017.

12.3. Per altro aspetto, alcune definizioni, ivi contenute, si **discostano** da quelle (prevalenti), cosiddette <<uniformi>> rinvenibili nell'allegato A) al precitato regolamento tipo.

²⁸v. in termini, T.A.R. Campania Salerno Sez. II, 22/02/2012, n. 318; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 25/01/2007, n. 162.

²⁹ In virtù dei quali <<i>regolamenti edilizi, al fine di evitare inutili duplicazioni di disposizioni statali e regionali, si [devono] limitare a richiamare, con apposita formula di rinvio, la disciplina relativa alle materie>> ivi indicate. In tali sensi, v. Allegato 1), punto 4) in <<Regolamento edilizio-tipo>> cit.

³⁰ Approvato mediante <<Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e i Comuni in data 20 ottobre 2016, n. 125/CU>>.

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

12.4. Ne consegue l'esigenza di *espungere* dal RUEC e dalle NN.TT.AA. tutte le definizioni e disposizioni sostanziali e procedurali che già trovano (prevalente) disciplina nelle fonti di comparto di rango primario (: legislazione statale e regionale).

13. Delle singole zone territoriali omogenee per come tipizzate e disciplinate dalle NN.TT.AA. Esigenza di ponderata rivisitazione *in parte qua*.

13.1. Con riferimento alla zona A1 (Edilizia tradizionale e di pregio).

13.1.1. All'articolo 41 si dispone il divieto di <<frazionamento delle unità immobiliari esistenti>> (comma 2).

13.1.2. La disposizione è asimmetrica rispetto al comma 1 del precitato articolo. Ed invero, ivi, si assumono come assentibili, nella detta zona, (anche) gli interventi di <<manutenzione straordinaria>>.

13.1.3. Questa, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera b) , D.P.R. n. 380/2001, ricomprende, in siffatta tipologia, anche <<quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso>>.

13.1.4. L'asimmetria detta è maggiormente evidente, ove si consideri che <<le definizioni di cui [al precitato D.P.R.] prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi>>.

13.1.5. Ne consegue necessità, al fine di evitare contenziosi, di una rivisitazione della disposizione in esame.

13.2. Con riferimento alla zona B (Urbanizzazione recente).

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

13.2.1. All'art. 45, comma 7 si dispone che per la detta zona la relativa disciplina si rinviene <<nei successivi articoli, dall'art. 41 all'art. 43>>. Trattasi, evidentemente di un refuso, ovvero del doversi leggere il lemma <<successivi>> come <<precedenti>>. Opportuna si palesa la correzione.

13.2.2. Da un lato, poi, non si comprende l'omologazione di detta zona, in quanto ad interventi ammissibili, con quella di <<edilizia tradizionale e di pregio>> (art. 41) e di << tessuto di antico impianto>> (art. 42), stante la diversità qualitativa e funzionale.

13.2.3. Dall'altro, infine, non è precisato quando è possibile il ricorso agli interventi di cui all'art. 41 ovvero all'art. 43, stante il significativo discrimine qualitativo tra le testè richiamate disposizioni.

13.2.4. Varrebbe la pena, a fini di certezza e di semplificazione il precisarlo.

13.3. Con riferimento alla zona B1 (Urbanizzazione recente satura) ed alla zona B2 (Urbanizzazione recente incompiuta).

13.3.1. La prima è definita <<a destinazione prevalentemente residenziale, di recente formazione, con impianto compiuto, prevalentemente compatti e saturi>>.

13.3.2. La seconda è definita <<a destinazione prevalentemente residenziale [.....] con impianto parzialmente strutturato e incompiuti>>, all'interno della quale sono assentibili destinazioni d'uso integrative di quella residenziale.

13.3.3. Non è dato comprendere, con chiarezza, se tali ultime destinazioni postulano preesistenza dell'edificato o se esse possono assentirsi in aree, ivi ricadenti, inedificate. Vale il chiarirlo, op-

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

tando per la seconda ipotesi: **scelta che non si porrebbe, tra l'altro, in contrasto con le linee-guida del piano, che interdicono solo nuova edificazione residenziale.**

13.3.4. Per la prima delle dette zone è <<consentito l'incremento, ai soli fini residenziali, del 20% della volumetria esistente, o del 35% della volumetria esistente in caso di demolizione e ricostruzione in sito, purché regolarmente assentita, da realizzare, in sopraelevazione o in aderenza>>.

13.3.5. E' evidente che l'assenza di siffatta previsione, per la seconda delle zone precitate, **non si giustifica**, sicchè l'introdurla contribuirebbe, significativamente, a contenere il consumo del suolo perseguito dal piano.

13.3.6. Il comma 5 dell'art. 47, relativamente alle zone B2, dispone che <<gli edifici incompiuti ricadenti in tali Zto, se legittimi o legittimabili nel rispetto della normativa statale e regionale, possono essere completati secondo il progetto originario in seno al titolo abilitativo rilasciato>>.

13.3.7. La testè richiamata previsione ricomprende anche le ipotesi in cui la riconduzione al progetto originario possa avvenire mediante eliminazione degli interventi realizzati in difformità dal primigenio titolo? E' dirimente il chiarirlo, auspicabilmente, in senso affermativo con estensione anche al comma 6 del precitato articolo.

13.4. Con riferimento alla zona E (Area agricola).

13.4.1. Si palesa opportuno una **rivisitazione delimitativa**, conformando tale assetto ad una più attenta e ponderata analisi ricognitiva della vocazione e suscettività dei suoli, ancorando siffatta opzione alle possibilità dimostrate dell'evoluzione del settore primario.

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

13.4.2. In altri termini, non sembra potersi ricevere adesione l'opzione del *piano* di, estensivamente, conferire tale destinazione d'uso a tutto il territorio ineditato, senza valutare le condizioni di idoneità agronomica di essi alla giustapposta destinazione d'uso.

13.4.3. Per altro profilo, **l'edificazione nelle zone agricole**, per come risultanti dalla precitata revisione, devesi raccordare con i tratti connotanti la multifunzionalità in agricoltura per come delineata dal D.Lgs. 08/05/2001, n. 228³¹.

13.4.4. Solo in siffatto modo sarà possibile attraverso l'adottata strumentazione urbanistica determinare un raccordo virtuoso tra lo stato del locale comparto primario, delle connesse criticità e delle attendibili prospettive di crescita da ricercare ed incentivare in termini di multifunzionalità in un contesto di nuovi modelli concertativi tra governo del territorio e programmazione economica.

13.4.5. In difetto, il rischio incombente è quello di ampliare, nel mancato effettivo esercizio delle attività agricole nelle aree prefigurate dal piano, i confini della <<città negata>>.

14. Il dequotato rapporto di sinergia funzionale tra il territorio del Comune di Orta di Atella ed il contesto sovracomunale di riferimento. Necessità di una rivisitazione

14.1. La <<relazione generale>> all'adottato Piano, correttamente, opera una puntuale lettura del contesto di riferimento del territorio comunale.

14.2. Per tal profilo, si conforma ai principi recati dalla L.R.C n. 16/2004 cit., ed alle coordinate di <<governo del territorio>>, ivi, enunciate.

³¹ <<Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della L. 5 marzo 2001, n. 57>>.

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

14.3. Purtroppo, da tale impostazione non conseguono coerenti opzioni di prospettiva, che, forse, andavano maggiormente ricercate e valorizzate.

14.4. Si prova, in via collaborativa, a darne, sinteticamente, conto.

14.5. Il territorio del Comune di Orta di Atella costituisce punto di snodo tra la Provincia casertana ed i Comuni ricompresi nell'area nord della Città metropolitana di Napoli.

14.6. Per altro profilo, il medesimo territorio, in ragione delle latitanti infrastrutture (asse mediano, asse perimetrale, interporto di Marcianise e di Nola, sistema autostradale), costituisce l'incontro di un sistema logistico nevralgico non adeguatamente considerato nell'adottato *piano*.

14.7. Se tale è il contesto, sarebbe risultato più consono alle finalità perseguite dal *piano*, valorizzare siffatta centralità, prevedendo la realizzazione, *in loco*, di *infrastrutturazione* e di trasformazione urbanistiche ed edilizie a scala sovracomunale.

14.8. Il riferimento è, in particolar modo, a trasformazioni idonee a determinare l'allocazione, ivi, in una ai tradizionali insediamenti produttivi e alle storiche espressioni dell'artigianato locale, di innovativi insediamenti produttivi.

14.9. Il riferimento è, in particolare, non solo alla filiera dei servizi, ma anche ai comparti della tecnologia e della logistica.

14.10. A tanto aggiungasi che, se è vero che il Comune di Orta di Atella sconta una forte *denatalità*, è parimenti vero che è anche l'Ente locale d'Italia a più alta densità residenziale di giovani.

14.11. Ne consegue che un'ampia fascia di popolazione, oggi in età scolastica e di formazione universitaria, nel medio e nel breve periodo, dovrà affacciarsi al mondo del lavoro.

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

14.12. In considerazione di tanto, l'enunciato raccordo di cui innanzi, poteva consentire alle nuove generazioni una prospettiva di lavoro *in loco*, sì contribuendo, proficuamente, a superare il fenomeno dell'abbandono dei luoghi e, per l'effetto, la rivitalizzazione del contesto sociale locale.

14.13. E' solo, ed in via conclusiva, a dirsi che la prefigurata *rigenerazione urbana* nell'adottato piano, se, da un lato, è scelta condivisa, dall'altro rischia di divenire nullaproducente enunciazione se non accompagnata da iniziative, negli anzidetti sensi, in campo edilizio ed urbanistico che incentivino la permanenza, sul territorio, delle nuove generazioni.

14.14. Profilo, questo, come noto, caratterizzante i modelli di pianificazione recati dalla precitata L.R.C n. 16/2004 che privilegia letture strategiche ed integrate del territorio a scala sovracomunale.

14.15. In siffatto contesto, è auspicabile una rivisitazione dell'adottato *piano*.

-PARTE II-

1.Il compendio immobiliare in proprietà. Della zonizzazione di piano. Notazioni a margine.

1.1. Degli identificativi catastali e superficiali dell'epigrafato compendio si è detto in precedenza.

1.2. In questa sede, necessita, in coerenza con quanto argomentato *infra* Parte I, rendere sintetiche *osservazioni* correlativamente alla zonizzazione impressa alle singole particelle.

1.3. Quelle contrassegnate con i numeri 5066 e 5067 risultano destinate a <<standard dotazioni territoriali - parcheggi di progetto>> , assoggettate alla disciplina recata dall'art. 75 NN.TT.AA. citt.

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

1.4. Al riguardo, sembrano palesarsi profili di illegittimità nei sensi di cui si è dato conto al precedente Capo 10), in ragione della **reiterazione su di esse di vincoli espropriativi decaduti**, risalenti alla **Variante P.R.G.**, antecedente al PUC annullato.

1.5. Né potrebbe opinarsi che l'enunciato regime vincolistico non risulti opponibile, atteso che il precitato PUC destinava le particelle in parola a <<zona Cc - Zona mista di riqualificazione urbanistica ed ambientale>> sicchè non vi sarebbe, all'attualità, continuità temporale tra vincoli omologhi.

1.6. Rileva in tali sensi, il dato che l'enunciato annullamento (art. 21/*nonies* L. n. 241/1990) aveva effetti *ex tunc*, onde la reviviscenza dell'antecedente strumento urbanistico, salvo l'ipotizzare (del che è lecito dubitare) che all'effetto caducatorio anzidetto conseguiva l'applicabilità del regime recato dall'art. 9 del D.P.R. n. 380/2001.

1.7. In siffatto contesto, **senza incidere sulle linee-guida dell'adottata pianificazione**, l'introdotta zonizzazione andrebbe temperata, consentendo, al privato mediante convenzione con l'amministrazione, di poter realizzare tali tipologie infrastrutturali, anche entroterra con utilizzazione del soprasuolo per fini di interesse pubblico.

1.8. In tali sensi, sembra opportuno, anche a fini di interesse, pubblico, raccordare, in termini di ponderata integrazione, la previsione recata dall'art. 75 NNTTAA con quelle di più ampio respiro rinvenibili negli articoli 9 L. n. 122/1989 e 6, comma 2, L. R.C. n. 19/2001.

1.8/bis. Per altro profilo, in considerazione della vasta superficie delle particelle *de quibus*, si palesa necessario consentire, ivi, la

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

realizzazione, ad iniziativa privata, di ogni altra infrastrutturazione prevista per detta zona territoriale omogenea.

1.9. La particella contrassegnata con il numero 5068 risulta destinata a << **zona G2-** aree agricole urbane di preminente valore ecosistemico>>, assoggettata alla disciplina recata dall'art. 74 NN.TT.AA. citt.

1.10. Al riguardo, una duplice considerazione.

1.11. In quanto alla prima, dalla lettura combinata degli articoli 74, comma 8, e 75, comma 8, delle NN.TT.AA. sembra emergere che essa sia attinta da **vincolo espropriativo per destinazione a standard**.

1.12. Se così fosse - atteso che omologo vincolo, ivi, risultava impresso nel P.R.G., antecedente al PUC annullato - varrebbero le medesime riflessioni censorie/propositive innanzi svolte ai precedenti punti da 1.3) a 1.7).

1.13. In quanto alla seconda, l'impresa destinazione sembra palesare evidente *decontestualizzazione* rispetto alla maglia urbana in cui ricade, quasi a delineare una giustapposta *enclave* di mera separazione topografica con evanescente incidenza rispetto ai fini ipotizzati.

1.13/bis. Ed invero, le anzidette particelle ricadono in un più vasto e latistante comprensorio a destinazione industriale.

1.13/ter. Da, qui, in via principale, l'opportunità di una rivisitazione dell'impresa destinazione, onde conformarla alle latistanti aree, determinandone suscettività ad usi produttivi ovvero terziari nella pluralità delle tipologie ad essa connaturate.

1.14. A tutto rendere, anche a voler ricondurre l'operata opzione pianificatoria a fattore di <<conservazione e [...] potenziamento

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

del patrimonio naturale ed ecologico esistente all'interno del tessuto urbano>> (art. 74, comma 1 NNTTAA citt.), il correlato inverarsi richiede correttivi in termini di utilizzazione dell'area.

1.15. Necessita, pertanto, ricercare una *coessenzialità funzionale* tra la previsione di cui al comma 2 del precitato articolo 74 e le finalità di cui ivi al comma 3, precisando che la <<funzione pubblica>>, ivi prefigurata debba integrarsi con quella di <<**pubblico interesse**>> demandata, anche con l'intermediazione concertativa con la pubblica amministrazione, all'iniziativa privata.

1.16. Il sì ipotizzato raccordo è possibile, ove la prevista funzione a <<scopi colturali>> espliciti, in termini espressi, il rapporto di connessione con la *multifunzionalità* dell'agricoltura (D.Lgs. n. 228/2001) e l'ammissibilità delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie nei limiti e per le finalità ad essa connesse.

1.17. Il riferimento è, in particolare, alla realizzazione di strutture funzionali alla cd. *filiera agroalimentare* ossia alla manipolazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti ottenuti dalla coltivazione del fondo in una a quella di ricezione e di ospitalità agrituristica.

1.18. In siffatte ipotesi necessita introdurre due integrazioni correttive/integrative al precitato art. 74.

1.19. In quanto al primo, operare, per i fini e nei limiti anzidetti, sostituzione degli indici di edificabilità con quelli di derivazione agronomica, maggiormente pertinenti alla fattispecie al fine di evitare fenomeni cripto-speculativi.

1.20. Correlativamente al secondo, condizionare le precitate trasformazioni al rilascio di permesso di costruire convenzionato.

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

1.21. La convenzione in parola dovrebbe specificare gli obblighi, funzionali al soddisfacimento di un interesse pubblico, che il soggetto attuatore si assume ai fini di poter conseguire il rilascio del titolo edilizio, il quale resta la fonte di regolamento degli interessi *inter partes*.

2. Conclusioni.

Nei sensi anzidetti, si rassegnano le conclusioni delle presenti osservazioni.

Si allega alla presente:

- Stralcio catastale della zona con indicazione delle particelle interessate;
- Copia documento di riconoscimento.

Orta di Atella, 19 gennaio 2022

(Comune Maria Maddalena)

Anna Maria Maddalena

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

E=1900

Comune di Orta di Atella prot. 0001456 del 20-01-2022 arrivo

Particella: 5068

