

J.E.g

IMMEDIATA ESECUTIVITA'

La presente deliberazione viene affissa il 21 MAR. 2005 all'Albo Pretorio per rimanervi 15 giorni

PROVINCIA di BENEVENTO

Deliberazione della Giunta Provinciale di Benevento n. 133 del 18 MAR. 2005

Oggetto: Tar Campania- Comune di Benevento c/ Provincia Bn -Ratifica atti e autorizzazione a stare in giudizio.

L'anno duemilacinque il giorno dieotto del mese di marzo presso la Rocca dei Rettori si è riunita la Giunta Provinciale con l'intervento dei Signori:

- | | | |
|-------------------------------|-------------------|---------|
| 1) On.le Carmine NARDONE | - Presidente | _____ |
| 2) rag. Giovanni MASTROCINQUE | - Vice Presidente | _____ |
| 3) rag. Alfonso CIERVO | - Assessore | _____ |
| 4) ing. Pompilio FORGIONE | - Assessore | ASSENTE |
| 5) Dott. Pasquale GRIMALDI | - Assessore | _____ |
| 6) Dott. Giorgio Carlo NISTA | - Assessore | _____ |
| 7) Dr. Carlo PETRIELLA | - Assessore | _____ |
| 8) Dr. Rosario SPATAFORA | - Assessore | ASSENTE |
| 9) geom. Carmine VALENTINO | - Assessore | _____ |

Con la partecipazione del Segretario Generale Dott. Gianclaudio IANNELLA
IL PRESIDENTE 

LA GIUNTA

Premesso che con ricorso notificato il 5/3/05 il Comune di Benevento agiva per l'annullamento previa sospensione della delibera di G.P. n. 44/04 di adozione al piano territoriale di coordinamento, della delibera di C.P. n. 86/04 nonché degli atti, presupposti conseguenti e connessi;;

Con determina n.148/1/2005 si procedeva alla costituzione nel giudizio in questione;

Rilevato che in virtù di recente orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione, in interpretazione del dispositivo di cui all'art.50 T.U.E.L. e con espresso richiamo in motivazione a precedente normativa (art.36 legge 142/90), e pure in presenza delle attribuzioni dirigenziali di cui all'art.107 del medesimo T.U.E.L., si ritiene sussistere la rappresentanza giudiziale dell'Ente in capo al Presidente della Provincia;

Ritenuto per tali motivi procedere al conferimento dell'autorizzazione a stare in giudizio al Presidente della Provincia nel contenzioso di cui in premessa promosso con ricorso dinanzi al Tar Campania dal Comune di Benevento c/ Provincia di Benevento notificato il 5/3/05 e ratificare gli atti di costituzione in giudizio dell'Ente adottati con determina n 148./1/2005;

Esprime parere favorevole circa la regolarità tecnica della proposta.

li _____

Il Dirigente Settore Avvocatura
(Avv. Vincenzo Catalano)

Esprime parere favorevole circa la regolarità contabile della proposta,

Li _____

Il Dirigente del Settore FINANZE
E CONTROLLO ECONOMICO
(dr. Sergio Muollo)

LA GIUNTA

Su relazione del Presidente

A voti unanimi

DELIBERA

Per i motivi espressi in narrativa e che formano parte integrante e sostanziale del presente dispositivo:

Ratificare gli atti di costituzione in giudizio dell'Ente di cui alla determina n.148/1/2005 ed autorizzare la costituzione nel giudizio promosso con ricorso dinanzi al Tar Campania dal Comune di Benevento c/ Provincia di Benevento notificato il 5/3/05 ;

Dare alla presente immediata esecutività stante l'urgenza

Verbale letto, confermato e sottoscritto
(Dr. Gianclaudio IANNELLA)

IL PRESIDENTE
(On.le Carmine NARDONE)
[Signature]

N. 917 Registro Pubblicazione

Si certifica che la presente deliberazione è stata affissa all'Albo in data odierna, per rimanervi per 15 giorni consecutivi a norma dell'art. 124 del T.U. - D.Lgs.vo 18.08.2000, n. 267.

BENEVENTO 21 MAR. 2005

IL MESSO

IL SEGRETARIO GENERALE
(Dot. Gianclaudio IANNELLA)
[Signature]

La sujestesa deliberazione è stata affissa all'Albo Pretorio in data 21 MAR. 2005 e contestualmente comunicata ai Capigruppo ai sensi dell'art. 125 del T.U. - D.Lgs.vo 18.08.2000, n. 267.

SI ATTESTA che la presente deliberazione è divenuta esecutiva a norma dell'art. 124 del T.U. - D.Lgs.vo 18.08.2000, n. 267 e avverso la stessa non sono stati sollevati rilievi nei termini di legge.

li 6 APR. 2005
IL RESPONSABILE DELL'UFFICIO

IL SEGRETARIO GENERALE
(F.to Dot. Gianclaudio IANNELLA)
[Signature]

Si certifica che la presente deliberazione è divenuta esecutiva ai sensi del T.U. - D.Lgs.vo 18.08.2000, n. 267 il giorno 6 APR. 2005.

- Dichiarata immediatamente eseguibile (art. 134, comma 4, D.Lgs.vo 18.08.2000, n. 267)
- Decorsi 10 giorni dalla sua pubblicazione (art. 134, comma 3, D.Lgs.vo 18.08.2000, n. 267)
- E' stata revocata con atto n. _____ del _____.

BENEVENTO, li 6 APR. 2005

IL SEGRETARIO GENERALE
[Signature]

Copia per	<u>2 copie</u>		
SETTORE	<u>AVVOCATURA (c.mano)</u>	il _____	prot. n. <u>Es. 2985</u>
SETTORE	_____	il _____	prot. n. <u>8.4.05</u>
SETTORE	_____	il _____	prot. n. _____
Revisori dei Conti	_____	il _____	prot. n. _____
x Nucleo di Valutazione	<u>2189</u> <u>22-5-05</u>	il _____	prot. n. _____
<i>Conf. capigruppo</i>			

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA
CAMPANIA - NAPOLI

RICORSO

del **COMUNE DI BENEVENTO**, in persona del Sindaco p.t., dott. Sandro Nicola D'Alessandro, rappresentato e difeso congiuntamente e disgiuntamente, giusta determina n. 82 del 3/3/2005 e procura a margine del presente atto, dagli Avv.ti Gerardo Maria Cantore e Giuseppe Iannelli ed elettivamente domiciliato, unitamente a questi ultimi, in Napoli, alla Via Cesario Console n.3, presso lo Studio dell'Avv. Gerardo Maria Cantore;

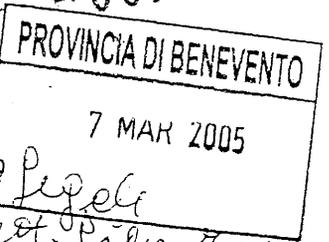
- ricorrente -

Settore Amministrativo

Prot. n. 1526 avverso e per l'annullamento

Del 8.3.05 - previa sospensione dell'efficacia -

- a) della delibera della Giunta Provinciale di Benevento n.44 del 16/2/2004, avente ad oggetto la "adozione del Piano Territoriale di Coordinamento - Parte Programmatica e Norme Tecniche di Attuazione";
- b) della delibera del Consiglio Provinciale di Benevento n.86 del 16/12/2004, avente per oggetto: "Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale - adozione definitiva";
- c) di ogni atto presupposto, conseguente o comunque connesso, ivi comprese in particolare la delibera di Consiglio Provinciale del 20/4/2002, con cui veniva approvato il "Documento di indirizzi per la redazione del PTCP", e la delibera di Consiglio Provinciale del 7/3/2003 n. 39, con la quale veniva adottata la "Parte Strutturale" del PTCP.



Legale
Sect. P. in. Bev.
V. Presidente

MANDATO
Nella mia qualità di Sindaco p.t. del Comune di Benevento ed in conformità della determina n° 82 del 3.3.05 delego a rappresentare e difendere il Comune di Benevento nel presente giudizio, congiuntamente e/o disgiuntamente, il Prof. Avv. Gerardo Maria CANTORE e l'Avv. Giuseppe IANNELLI ai quali conferisco all'uopo tutte le facoltà di legge.
Eleggo domicilio presso lo studio dell'avv. Gerardo Maria Cantore, in Napoli alla Via Cesario Console n.3

Benevento, li 03/03/05

IL SINDACO
dott. Sandro Nicola D'ALESSANDRO

Sandro Nicola D'Alessandro
Per autentica
Avv. Giuseppe Iannelli

Provincia di Benevento
AOC: Prot. Generale
Registro Protocollo Entrata
Nr. Prot. 0005002
Data 07/03/2005
Oggetto T A R - NA - RICORSO DEL
COMUNE DI BENEVENTO
Dest. Avvocatura Settore; [...]

Con delibera di Consiglio Provinciale n. 39 del 7/3/2003, veniva adottata la proposta di “*parte strutturale*” del PTCP.

Con delibera di Giunta Provinciale n. 44 del 16/2/2004, veniva adottata la proposta di “*parte programmatica*” e “*norme tecniche di attuazione*” (NTA) del PTCP.

L'Amministrazione Provinciale provvedeva quindi a trasmettere ai Sindaci della provincia un disco (CD-ROM) contenente in formato elettronico un insieme di elaborati che nella nota si dichiara costituire il PTCP.

Il Sindaco di Benevento riscontrava la comunicazione della Provincia con una nota con la quale, nel formulare talune iniziali considerazioni, emergenti da una “*prima lettura*” degli elaborati, auspicava espressamente un maggior coinvolgimento del Comune capoluogo nelle scelte a farsi.

Con delibera di Consiglio Provinciale n. 86 del 16/12/2004, l'Amministrazione Provinciale provvedeva ad “*adottare definitivamente*” il PTCP, disponendone la trasmissione all'Amministrazione Regionale ai fini della approvazione.

Il PTCP così adottato, in vistosa violazione di molteplici norme sostanziali e procedurali, è gravemente lesivo degli interessi della Città di Benevento ed è altresì, nei contenuti, tale da compromettere lo sviluppo dell'intera Provincia.

Esso è inoltre immediatamente efficace in forza delle “*misure di salvaguardia*” autoritativamente dallo stesso imposte, pur in assenza di qualsiasi norma che ne autorizzasse l'enunciata applicazione.

Gli atti impugnati sono illegittimi e vanno annullati, previa sospensiva, per i seguenti

MOTIVI

1. Violazione del principio del buon andamento dell'attività amministrativa (art. 97 cost.) – Violazione del protocollo di intesa del 4/8/1999 – Contraddittorietà – Irragionevolezza – Difetto di motivazione – Violazione del principio del giusto procedimento – Violazione del principio della vincolatività delle regole di auto-organizzazione – Violazione del principio di leale collaborazione.

1a. Con il ricordato protocollo di intesa del 4/8/1999, la Provincia di Benevento aveva concordato con il Comune capoluogo l'istituzione di una "cabina di regia", composta da delegati della Provincia e del Comune, con lo scopo specifico di guidare la stesura del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

Alla sottoscrizione di detto protocollo di intesa le due Amministrazioni erano pervenute anche in considerazione del fatto che il Comune di Benevento era (ed è tutt'oggi) capofila del menzionato PRUSST "Calidone", interessante il territorio di trentasette comuni della provincia (poi divenuti sessantotto, in forza di successive adesioni).

Il PRUSST, infatti, come era stato evidenziato nel protocollo di intesa, "si configura quale strumento innovativo di supporto alla redazione del Piano provinciale".

Non a caso, la Provincia, d'intesa con il Comune di Benevento e con gli altri Comuni promotori, si era resa a sua volta Ente promotore del PRUSST

e in tale qualità aveva di seguito sottoscritto, in data 23/10/2000, il protocollo di intesa del PRUSST e, in data 31/5/2002, l'accordo quadro per l'attuazione del PRUSST. —

Contraddicendo sfrontatamente il contenuto e le finalità degli atti summenzionati, senza addurre alcuna motivazione, senza adottare alcun atto di recesso dal Protocollo di intesa 4/8/1999, la Provincia, dopo alcune sedute preliminari, non ha però più convocato il rappresentante del Comune nella cabina di regia, impedendo così qualsiasi partecipazione alla predisposizione del PTCP.

1b. La Provincia non ha in alcun modo osservato l'obbligo di assicurare la dovuta e necessaria partecipazione del Comune di Benevento, delle formazioni sociali e dei singoli cittadini, al procedimento per la formazione del PTCP e, più in generale, non ha consentito in concreto il dovuto pubblico confronto nella formazione del PTCP e cioè dello strumento che determina gli indirizzi generali dell'assetto del territorio dell'intera provincia.

E' significativo al riguardo evidenziare che nel "*Documento di indirizzi per la redazione del PTCP*", approvato dal Consiglio Provinciale nella seduta del 20/4/2002, era espressamente previsto che l'adozione del PTCP dovesse avvenire attraverso il seguente *iter* procedimentale (pag. 19):

1- Predisposizione della bozza di "Documento di indirizzi per la redazione del Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Benevento (PTCP)" che contiene gli indirizzi tecnici e politici da sottoporre ai tavoli della concertazione istituzionale e che - nella loro

veste definitiva- costituiranno indirizzi vincolanti per il gruppo di tecnici incaricato della predisposizione del Piano. Il "Documento di Indirizzi" diventerà parte integrante del Piano.

2- Convocazione dei Tavoli di concertazione istituzionale (1° incontro generale) per la definizione finale del "Documento di Indirizzi" che verrà adottato dalla Giunta e dal Consiglio Provinciale.

3- Avvio dei lavori di predisposizione della "bozza del PTCP" da parte dei tecnici incaricati.

4- Convocazione dei Tavoli di concertazione istituzionale (2° incontro generale) per fornire contributi e suggerimenti al gruppo di tecnici, alla cabina di regia, alla Provincia.

5- Completamento della "bozza del PTCP" da parte dei tecnici incaricati.

6- Convocazione della Conferenza programmatica provinciale per discutere la "bozza del PTCP". In tale sede la Conferenza potrà eventualmente indicare modifiche e integrazioni.

7- Esame della "bozza del PTCP" (eventualmente integrata e modificata a seguito dei rilievi della Conferenza) in Consiglio Provinciale e "adozione preliminare" del Piano da parte della Giunta Provinciale.

Dopo l'adozione preliminare del Piano, segue l'iter procedurale che porterà all'approvazione dello strumento da parte degli organi regionali competenti".

Ma le fasi del procedimento, così dettagliatamente previste per assicurare in concreto la partecipazione dei soggetti interessati alla predisposizione del

PTCP, sono state assolutamente pretermesse ed omessi del tutto sono stati anche gli adempimenti formali strumentali (es. le convocazioni), prescritti per il corretto espletamento di ciascuna fase procedimentale.

Inosservata è altresì rimasta la previsione di cui al punto 7 del *Documento di indirizzi per la redazione del PCTP* riguardante l'esame della "bozza del PCTP" da parte del Consiglio Provinciale prima della "adozione preliminare" da parte della Giunta.

Con uno stravolgimento delle previste regole è, infatti, avvenuto che il Consiglio Provinciale abbia esaminato, nella seduta del 7/3/2003, soltanto una prima parte del PTCP (denominata "*Parte Strutturale*"), sulla base della quale è stata di seguito predisposta, senza alcuna preventiva concertazione istituzionale, una seconda parte del PTCP. Questa seconda parte (ed essa soltanto) è stata oggetto di "adozione preliminare" da parte della Giunta Provinciale (Delibera n. 44 del 16/2/2004).

L'*iter* procedimentale, che il ricordato Documento di indirizzi (approvato dal Consiglio Provinciale nella seduta del 20/4/2002) aveva prescritto per l'adozione del PTCP, non è stato dunque osservato e con la sua arbitraria e ingiustificata mutazione, che ha comportato "*omisso medio*" la eliminazione di un momento centrale del suo corretto svolgimento, esso è rimasto svuotato e deconnotato proprio nella fase volta ad assicurare la dovuta partecipazione al procedimento, da parte degli altri soggetti interessati, nei passaggi cruciali, antecedenti la "adozione preliminare" del PTCP.

Immotivatamente, si è altresì impedita la discussione in Consiglio dell'intera bozza del Piano e si è irragionevolmente frammentata l'adozione

del PTCP in due atti distinti, uno di Consiglio e l'altro di Giunta, impedendo così la dovuta valutazione unitaria del Piano nel suo complesso.

1c. La reiterata violazione delle prescrizioni procedurali che l'Amministrazione Provinciale si era autoimposta è riscontrabile non soltanto nella fase precedente la delibera di Giunta del 16/2/2004, ma anche nella fase successiva.

Infatti, sia il “Documento di indirizzi per la redazione del PTCP”, approvato dal Consiglio Provinciale nella seduta del 20/4/2002, sia la Relazione di cui si compone il Volume “B” (“Quadro Strategico”) della “Parte Strutturale” del PTCP, approvata con delibera di C.P. n. 39 del 7/3/2003, sia la delibera di G.P. n. 44 del 16/2/2004 di “adozione del Piano Territoriale di Coordinamento – Parte Programmatica e Norme Tecniche di Attuazione”, rinviano espressamente ed inequivocabilmente, quanto alla procedura da osservare per l'adozione del PTCP, all'art. 20 del disegno di legge regionale “Norme sul governo del territorio”, successivamente approvato (con l'aggiunta di ulteriori adempimenti procedurali di garanzia partecipativa), dalla L.R. n. 16 del 22/12/2004 (cfr., rispettivamente: pagg. 25 e ss. del Documento di indirizzi; pagg. 4 e ss. e 13 della relazione della “Parte Strutturale”; la premessa della Delibera di G.P. n. 44/2004).

Nell'ottemperanza a tali disposizioni, l'Amministrazione Provinciale, dopo la Delibera di Giunta e prima della Delibera di Consiglio, avrebbe quindi dovuto puntualmente osservare – nella prevista sequenza - i seguenti adempimenti procedurali: I) deposito del Piano presso la Segreteria

della Provincia; II) avviso di deposito pubblicato sul BURC e su due quotidiani a diffusione regionale; III) trasmissione del Piano a tutti i Comuni, agli altri Enti locali e alle organizzazioni sociali, culturali, ambientaliste, economico-professionali e sindacali, che possono presentare osservazioni; IV) indizione di una conferenza tra tutti i soggetti sopra indicati.

Detti adempimenti sono stati invece immotivatamente ed arbitrariamente omessi.

Tanto è avvenuto in dispregio dell'affidamento ingenerato negli interessati ed in particolare nel Comune ricorrente, affidamento che aveva indotto il Sindaco di Benevento, dopo la delibera da parte della Giunta Provinciale, a limitarsi ad inviare alla Provincia talune iniziali e non esaustive osservazioni "*in prima lettura*", proprio in attesa delle preannunciate successive fasi, in seno alle quali auspicava che il Comune capoluogo avesse potuto conseguire un "*maggiore coinvolgimento*" (cfr. nota Sindaco di Benevento 30/7/2004).

Ci si aspettava, in sostanza, che, così come l'Amministrazione Provinciale aveva espressamente previsto e indicato, fosse stata indetta la "*Conferenza Programmatica Provinciale*" e fosse stata di seguito adottata una Delibera di Consiglio Provinciale e poi una nuova Delibera di Giunta Provinciale sull'intero PTCP, cui dovevano far seguito il deposito (con il relativo avviso pubblico), la formale trasmissione degli elaborati ufficiali e infine l'indizione e l'espletamento della conferenza tra tutti i soggetti interessati, prevista dal Disegno di Legge Regionale.

Il Comune di Benevento deve purtroppo segnalare all'attenzione dell'Ecc.mo T.A.R. adito, di aver fondato motivo di ritenere che la grossolana e grave omissione di tali adempimenti, lungi dall'esser conseguente ad una negligenza (che nulla toglierebbe ai vizi denunciati), costituì, invece, il prodotto di uno studiato intento dell'Amministrazione Provinciale, ove si consideri che il Piano fu sottoposto all'adozione del Consiglio Provinciale il 16/12/2004, quando era già ben noto che pochissimi giorni dopo il Consiglio Regionale avrebbe discusso il disegno di legge urbanistica, che in effetti fu approvato e tradotto in legge il successivo 22/12/2004!

Dalla lettura del verbale della discussione in Consiglio Provinciale, si evince che alcuni consiglieri di minoranza chiesero espressamente di rinviare la discussione ad un momento successivo alla imminente approvazione della legge regionale. Il Consiglio votò a maggioranza di non soprassedere all'adozione del PTCP, sebbene questo contenga continui riferimenti al disegno di legge regionale e malgrado il consulente (arch. Dal Piaz), avesse espressamente avvertito che, stante il contenuto innovativo del PTCP, *“la Regione non potrà recepire e prendere atto del Piano Provinciale se non interviene l'approvazione della legge urbanistica, attualmente all'ordine del giorno dell'Assemblea Regionale”* (cfr. verbale seduta consiliare del 16/12/2004).

Una tale irragionevole condotta dell'Amministrazione Provinciale non può che trovare spiegazione nella convinzione di poter – con tale particolare solerzia e precipitosa sollecitudine – eludere l'applicazione

delle procedure di partecipazione della nuova legge regionale *in itinere*
senza considerare con altrettanta cura che, sotto altri profili, così
operando, determinava una grave violazione delle regole di correttezza,
di leale collaborazione e di vincolatività delle scelte autorganizzative
(anche procedimentali) adottate in via preventiva.

* * * * *

2. Violazione del giusto procedimento, del principio di buona fede e di tutela dell'affidamento.

Violazione del principio di consequenzialità dell'azione amministrativa.

E' di tutta evidenza, nell'adozione degli atti impugnati, la violazione da parte della Provincia di Benevento del principio del giusto procedimento e di quelli correlati, che impongono alla Pubblica Amministrazione la tutela dell'affidamento e l'obbligo di adottare decisioni coerenti con le indicazioni da essa stessa fornite.

Si è già più volte evidenziato che la Provincia di Benevento aveva reiteratamente preannunciato, in una molteplicità di atti ad evidenza pubblica, la volontà di osservare nelle fasi procedimentali di adozione e approvazione del PCTP, gli adempimenti analiticamente sopra descritti ivi compresi quelli di cui all'art.20 del disegno di legge poi divenuto Legge Regionale n.16 del 22.12.2004.

Il successivo *iter* ha invece stravolto e disatteso tali enunciati, risultando in concreto addirittura connotato da capziosità nei confronti del Comune ricorrente, che aveva fatto ragionevole affidamento sulla concreta e corretta

osservanza da parte della Provincia delle modalità procedurali analiticamente indicate.

Come è noto, il principio del giusto procedimento deve trovare rigorosa osservanza nei procedimenti che producono effetti limitativi delle situazioni giuridiche soggettive sulle quali il procedimento medesimo è destinato ad incidere ed è altrettanto noto che a detto principio è attribuita la finalità di assicurare la garanzia concreta del contraddittorio.

Non vi è alcun dubbio, inoltre, che anche in diritto amministrativo, in virtù dell'attività pretoria del giudice amministrativo, il principio di buona fede e di tutela dell'affidamento ha assunto "*successivamente alla entrata in vigore della Costituzione repubblicana ... natura di principio costituzionale non scritto*", come ribadito da autorevolissima dottrina (S. Cassese, Trattato di Diritto Amministrativo, Tomo 2°, p.969, Milano, 2000).

Ed è stato al riguardo evidenziato che l'illegittimità dell'azione amministrativa deve essere dichiarata per violazione dell'eccesso di potere sotto il profilo della mancata effettuazione della ponderazione tra interesse pubblico e interesse correlato all'affidamento ingenerato in capo ai destinatari dell'atto, quante volte risulti che la posizione di supremazia dell'Amministrazione le abbia consentito di non rispettare l'affidamento ingenerato con un proprio atto o comportamento e abbia quindi leso anche il concorrente interesse pubblico primario (ancorché strumentale) del comportamento della P.A. secondo correttezza.

Strettamente correlato ai denunciati profili di illegittimità degli atti impugnati per violazione dei principi del giusto procedimento e della buona

fede, è poi il *vulnus* ulteriore che ad essi deriva dalla violazione da parte della Provincia di Benevento dell'obbligo di assicurare "consequenzialità" all'azione amministrativa.

Come è stato al riguardo autorevolmente evidenziato, detto obbligo consiste per la Pubblica Amministrazione, nell'adottare decisioni coerenti con atti e comportamenti che siano frutto di indicazioni da essa stessa fornite.

E' stato in particolare affermato che *"la connessione con i principi di ragionevolezza e di buona fede è data, da un lato, dalla necessità di logicità e congruità dell'assetto sequenziale dell'attività procedimentalizzata, per cui, dato un presupposto, ci si attende che ne derivi una conseguenza e, dall'altro, dalla situazione di legittimo affidamento ingenerata ...che porta ad interpretare l'attività amministrativa preesistente alla decisione come un elemento significativo ai fini della soluzione da adottare. Il principio evidenzia la capacità della pubblica amministrazione di autolimitare la propria potestà In sostanza, vi sono casi in cui la Pubblica Amministrazione, di propria volontà ..., stabilisce in via preventiva, a garanzia dell'imparzialità e buon andamento dell'azione, i parametri del suo successivo atteggiarsi. A seguito di tale attività di autovincolo ... il soggetto pubblico è obbligato a comportarsi in modo consequenziale alle scelte di base operate in via preventiva"* (S. Cassese, op. cit., p.970).

3. Violazione dei principi generali in materia di adozione degli strumenti urbanistici e della Prassi Amministrativa.

L'omissione della sequenza procedimentale costituita dal deposito del Piano e dal relativo avviso pubblico comporta, oltre ai vizi sopra denunciati, anche la violazione dei principi desumibili dalle leggi vigenti al momento dell'emanazione degli atti impugnati.

Infatti, sebbene prima dell'entrata in vigore della L.R. 22/12/2004 n.16, non vi fosse una disciplina specifica del procedimento di adozione dei piani territoriali di coordinamento, non vi è dubbio che dovesse comunque essere assicurato il rispetto dei principi generali che in materia di adozione e approvazione di siffatti strumenti urbanistici impongono la concreta osservanza della partecipazione e delle correlate forme di pubblicità.

Non sembra infatti che possa dubitarsi che la sequenza procedimentale in questione, richiesta perfino per i piani attuativi (v., per esempio, l'art.15 L.U. in materia di piani particolareggiati, nonché, quanto ai PEEP, l'art. 6 L. 167/1962, richiamato dall'art.27 L. 865/1971 per i PIP), debba applicarsi a maggior ragione alle procedure di adozione e approvazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, soprattutto quando, come nel caso di specie (cfr. la premessa alle NTA), esso contiene prescrizioni immediatamente vincolanti anche per i singoli cittadini.

D'altro canto, il principio è inequivocabilmente desumibile da tutta la legislazione regionale in materia di adozione e approvazione dei piani territoriali sovracomunali e può esser espressamente desunto dall'art.18 L.R. 1/9/1993 n.33 (in materia di piani territoriali dei parchi), dall'art.6 della L.R. 18/11/1995 n.24 (in materia di piani urbanistici territoriali) e soprattutto dall'art.10 della L.R. 13/8/1998, n.16, che disciplina i piani

regolatori delle aree e dei nuclei industriali, strumenti urbanistici espressamente assimilati ai piani territoriali di coordinamento dall'art. 51 del T.U. di cui al D.P.R. 6/3/1978, n.218.

Dispone, infatti, l'art.10 L.R. n.16/1998 che, dopo l'adozione preliminare, il piano debba essere *“depositato, ai fini della pubblicazione nell'albo del Consorzio e dei Comuni, presso il Consorzio e presso le sedi dei Comuni interessati. Gli Enti e i privati possono presentare osservazioni ed opposizioni entro 30 giorni dalla pubblicazione nell'albo [...] L'adozione definitiva è preceduta dalla convocazione di conferenze dei servizi da parte della provincia territorialmente competente, cui sono invitati a partecipare gli Enti locali e gli altri organi o soggetti istituzionalmente competenti”*.

E' eloquente al riguardo sottolineare che il procedimento per l'adozione del PTCP previsto dalla nuova Legge Urbanistica Regionale, ricalca puntualmente quello prescritto dalla normativa ora sinteticamente ricordata, costituendo quindi applicazione dei medesimi principi generali.

Ed è eloquente al riguardo segnalare che detto *iter* procedimentale risulta costantemente osservato nella Prassi Amministrativa adottata nella Regione Campania **già prima dell'entrata in vigore della nuova Legge Regionale** come è comprovato, dalle indicazioni procedurali formulate dalla Provincia di Napoli con la Delibera n.109 del 29.7.2003 (che si produce), di adozione del relativo PTCP la quale espressamente prevede:

“a) pubblicazione dell'avviso di deposito del Piano nella Segreteria Provinciale, all'Albo Pretorio della Provincia, del Comune Capoluogo e sul BURC, nonché su almeno un quotidiano a diffusione regionale;

b) deposito per trenta giorni del Piano nella Segreteria Provinciale, nonché nella Segreteria del Comune con il più elevato numero di abitanti per ciascuno dei nove ambiti, a libera visione di chiunque ne voglia prendere visione;

c) istituzione di un apposito Registro di Protocollo per le Osservazioni che perverranno nei trenta giorni successivi alla scadenza dell'ultimo termine di pubblicazione utile;

d) facoltà per i Comuni di presentare nello stesso termine di trenta giorni, con Delibera Consiliare, le loro eventuali osservazioni;

e) istruttoria relativa a tutte le osservazioni pervenute nei termini;

f) assunzione della Delibera Consiliare di adozione del Piano, che contestualmente si pronunci sulle osservazioni prodotte e sulle intese con le Amministrazioni anche statali competenti.”

Altrettanto significativo è al riguardo il contenuto della Intesa Istituzionale 28.6.2001 (che si produce) tra la Regione Campania e la Provincia di Salerno (anch'essa antecedente la entrata in vigore della L.R. 16/2004) che dettagliatamente disciplina un *iter* procedimentale di adozione e approvazione del PTCP di quella Provincia con molteplici adempimenti formali e passaggi specificamente volti ad assicurare in concreto la più ampia partecipazioni dei soggetti interessati.

4. Incompetenza – violazione art. 42 T.U.EE.LL.

La delibera di Giunta Provinciale con cui si è inteso adottare la Parte Programmatica e le NTA del PTCP è viziata per incompetenza, dato che, con riferimento al periodo anteriore all'entrata in vigore della nuova

normativa regionale, tutti gli atti relativi al procedimento di approvazione dei piani territoriali devono considerarsi di competenza esclusiva del Consiglio, in forza del disposto dell'art. 42, comma 2, lettera b), del T.U.EE.LL. di cui al D.Lgs. 18/8/2000, n. 267.

5. Violazione dei principi generali in materia di determinatezza dell'oggetto degli atti giuridici – Contraddittorietà – Difetto di motivazione – Illogicità manifesta.

Un ulteriore aspetto connota di particolare singolarità gli atti impugnati evidenziandone ulteriori, gravi, vizi di illegittimità.

Sia la delibera di G.P. n.44/2004, sia la delibera di C.P. n.86/2004 non individuano, infatti, in alcun modo, gli elaborati che dovrebbero costituire il PTCP oggetto di adozione i quali risultano non indicati né allegati.

Risulta, dunque, *per tabulas* l'assoluta indeterminatezza dell'oggetto dei provvedimenti impugnati, con palese violazione del principio generale che impone la certezza dei contenuti, o, quanto meno la determinabilità delle manifestazioni di volontà della P.A..

Il rilievo non è puramente formale.

a) Come sopra si è già ricordato, dopo la delibera di G.P. del 16/2/2004, la Provincia provvede ad inviare al Sindaco di Benevento un CD-ROM con una nota, a firma del Presidente e dell'Assessore all'Urbanistica, del seguente tenore: *“Ci pregiamo di inviare copia del Piano provinciale di Coordinamento Territoriale approvato dalla Giunta Provinciale. Saranno gradite Sue eventuali osservazioni, con preghiera di comunicarle entro il 31 luglio 2004”.*

La nota, sia per il suo carattere informale (ci si riferisce non solo al contenuto, ma anche al fatto che essa è priva della sottoscrizione del Dirigente e/o di un responsabile del procedimento), sia per le modalità di trasmissione degli elaborati di Piano (in formato elettronico anziché cartaceo), apparve essere una comunicazione ufficiosa, effettuata nell'attesa della dovuta attivazione formale delle procedure di adozione, che, come si è detto, erano già state indicate, descritte e codificate dalla Provincia.

Il Sindaco di Benevento nel produrre delle iniziali osservazioni specificamente indicate come rivenienti da una "*prima lettura*", formulò espressa richiesta "*di un maggior coinvolgimento del Comune Capoluogo nelle scelte a farsi*".

Dette osservazioni, unitamente ad osservazioni presentate da altri soggetti, costituirono oggetto di controdeduzioni da parte del consulente della Provincia, arch. Dal Piaz, che concluse per l'accoglimento totale o parziale di alcune di esse e per il rigetto di altre.

Le controdeduzioni risultano allegate alla delibera di "*adozione definitiva*" da parte del Consiglio, unitamente alla proposta del Presidente della Provincia di adozione del PTCP con le modifiche proposte dall'arch. Dal Piaz.

Senonché nel dispositivo del deliberato non è dato rinvenire un qualsiasi riferimento né alle osservazioni e alle controdeduzioni, né alla proposta del Presidente, essendosi il Consiglio limitato testualmente ad "*adottare definitivamente il Piano di Coordinamento della Provincia di Benevento*".

Non è possibile quindi comprendere e sapere se il PTCP “*adottato definitivamente*” debba ritenersi comprensivo o meno degli emendamenti proposti dall’arch. Dal Piaz.

b) Secondo quanto è dato desumere dalla delibera di G.P. n.44/2004, la “*parte programmatica*” del PTCP sarebbe composta dalla “*relazione generale*” e dalle “*cartografie di piano*”.

All’esistenza delle summenzionate cartografie, che secondo la delibera di G.P. costituirebbero parte integrante della parte programmatica, fa riferimento anche l’art.2 delle NTA, ove si legge che tra gli “*atti costitutivi*” del PTCP vi sono anche le “*tavole della parte programmatica*”, cui l’articolo in considerazione riconosce espressamente “*valore normativo*”.

Tanto è stato possibile dedurre dall’esame del contenuto sia del CD-ROM trasmesso dalla Provincia nel 2004, sia dell’ulteriore CD-ROM che, unitamente alla copia della delibera di Consiglio Provinciale, è stato trasmesso al Comune nel febbraio dell’anno in corso, dopo che l’Assessore comunale all’Urbanistica aveva inoltrato richiesta di ottenere copia degli atti in considerazione.

In entrambi i dischi, tuttavia, la “*Parte Programmatica*” del PTCP è costituita esclusivamente da una relazione e non vi è traccia alcuna di “*cartografie di piano*”.

Conseguentemente, in mancanza di atti ufficiali allegati alle delibere di adozione, non è possibile sapere se il PTCP adottato dalla Provincia contenga effettivamente detti grafici e che cosa essi prescrivano.

c) Nella premessa della delibera di G.P. n. 44/2004, si legge altresì che le NTA sarebbero “*costituite da allegati tecnici (indirizzi progettuali relativi a particolari interventi o tipologie di intervento) e allegati procedurali (modalità di applicazione di particolari norme del PTCP)*”.

In effetti, nell'indice delle NTA trasmesse risultano due allegati (“Allegato n. 1 - Procedure per l'accertamento della conformità al PTCP” e “Allegato n. 2 - Individuazione cartografica definitiva e modalità di recepimento delle direttive, degli indirizzi tecnici e delle prescrizioni nei Piani Urbanistici Comunali”), che evidentemente coincidono con gli allegati “*tecnici*” e “*procedurali*” cui si fa menzione nella citata premessa della delibera. Tuttavia, questi elaborati non sono affatto esistenti nel documento elettronico in considerazione, né in altro documento contenuto nel CD-ROM.

E' quindi impossibile verificare se detti elaborati abbiano effettivamente costituito oggetto delle delibere di adozione e che cosa essi prevedano.

In calce alle NTA è, infatti, apposta la dicitura: “*Gli Allegati verranno pubblicati entro tre mesi dall'adozione definitiva del PTCP*”.

E' quindi lecito supporre che detti allegati al momento non esistano affatto e che il ricordato termine di tre mesi, lungi dall'essere indicato per la mera “*pubblicazione*”, si sia reso necessario per poter provvedere, invece, alla “*creazione*” degli elaborati in questione.

In ogni caso è da escludere – in siffatta congerie di vaghezze - che detti elaborati abbiano potuto effettivamente costituire oggetto delle delibere di adozione, con la conseguente, evidente illegittimità dei

provvedimenti impugnati, in quanto concretatisi nella singolarissima e non consentita adozione “per relationem” ed “in bianco” di elaborati non vagliati in alcun modo dagli Organi deliberanti ed allo stato presumibilmente neppure esistenti, con evidente compromissione anche della possibilità di un sindacato esterno su di essi.

6. Violazione del principio di legalità (art.23 Cost.) – Violazione del principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi.

La normativa vigente al momento dell'adozione dei provvedimenti impugnati e la successiva Legge Urbanistica Regionale non prevedono affatto che l'adozione del PTCP comporti (o possa comportare) l'applicazione di sedicenti “*misure di salvaguardia*” o possa produrre comunque effetti anticipati rispetto all'entrata in vigore del Piano.

Ciononostante, l'art. 8 delle NTA (intitolato “*Disciplina transitoria. Misure di salvaguardia*”) prevede che, dal momento dell'adozione definitiva del PTCP e fino all'approvazione dello stesso da parte della Regione, i Comuni debbano sospendere “*ogni determinazione in ordine alle domande volte a conseguire l'autorizzazione all'esecuzione di interventi o l'approvazione di piani attuativi o altri strumenti, fatti salvi i casi indicati dall'art. 6, commi 3, 4 e 5 nonché i casi che prevedano interventi conformi al PTCP*”, che la conformità al PTCP debba essere accertata dalla Provincia secondo la procedura “*indicata nell'allegato n.1*”, che, come si è evidenziato, non risulta ancora “*pubblicato*”.

E' evidente la illegittimità e gravità, in siffatta situazione, del sostanziale blocco dell'attività urbanistica dei Comuni (nonché dell'attività edilizia dei

privati); blocco che, ai sensi del comma 3 dell'art. 8 delle NTA, si potrebbe protrarre, nel caso di inerzia della Regione nell'approvazione del PTCP, per ben tre anni.

L'art.6 delle NTA prevede inoltre (ai commi 3 e 4) delle misure di carattere, in senso lato, sanzionatorio per i Comuni che non provvedano all'adeguamento dei propri Piani Urbanistici entro un anno dall'approvazione del PTCP.

Detta norma, infatti, prescrive che, decorso il termine summenzionato, i Comuni, fatte salve le eccezioni in essa previste, *“non possano procedere a determinazioni in ordine alle domande volte a conseguire l'autorizzazione all'esecuzione di interventi”, né “in ordine all'attuazione di Piani attuativi, all'adozione di varianti parziali dello strumento urbanistico, ad accordi di programma o ad altri strumenti”*.

Dette misure, non solo non trovano fondamento in alcuna fonte normativa, ma, concretandosi nel divieto di autorizzare interventi edilizi e approvare piani urbanistici, si pongono in stridente contrasto con le norme che fissano termini specifici per il rilascio dei titoli abilitativi dell'attività edilizia (cfr. artt. 20 e 23 T.U. 6/6/2001 n. 380 e art. 1 L.R. 28/11/2001 n. 19) e con tutte le norme che attribuiscono alle Amministrazioni comunali il potere (o meglio il potere-dovere) di pianificazione urbanistica.

7. Violazione art.7 L. 17/8/1942 n. 1150 – Violazione art.13 L.R. 7/1/2000 n.1 – Incompetenza – Violazione art. 24 T.U.EE.LL. e art.12 L. 17/8/1942 n.1150.

L'art.123 delle NTA dispone che *“nell’ambito della redazione dei Piani Urbanistici in adeguamento al PTCP i Comuni dovranno, attraverso una procedura concertativa, pervenire ad un accordo di pianificazione”*, che assicurino il raggiungimento delle finalità nel medesimo articolo indicate.

Analogamente, l'art. 137 impone la predisposizione di *“piani intercomunali del commercio”* che riguardino il territorio di tutti i Comuni delle *“colline di Benevento”*.

E' dunque evidente che tali prescrizioni impongono l'esercizio congiunto da parte di più comuni di poteri di pianificazione che la legge assegna ai singoli comuni (cfr. in particolare le disposizioni di cui in epigrafe), mentre l'individuazione di ambiti sovracomunali, per l'esercizio coordinato di tali funzioni, può competere esclusivamente alla Regione in forza dell'art. 24 del T.U.EE.LL. e dell'art. 12 della L. 1150/1942.

8. Violazione dell'art.3 L.18/4/1962 n.167 – Illogicità manifesta.

L'art.3 della Legge 18/4/1962 n.167 dispone che la dimensione delle aree da includere nei piani di zona per l'edilizia economica e popolare non possa essere *“superiore al 70 per cento di quella necessaria a soddisfare il fabbisogno complessivo di edilizia abitativa nel periodo considerato”*.

Con tale previsione contrasta l'art.131 delle NTA del PTCP impugnato, ove si prescrive che l'intero fabbisogno di alloggi, eccetto quello derivante dall'incremento demografico, debba essere soddisfatto tramite piani di zona per l'edilizia economica e popolare, cosicché (salvo il caso in cui si preveda un incremento demografico sufficientemente rilevante) la soglia del 70% imposta per legge dovrebbe essere necessariamente superata.

Prescrizioni relative al dimensionamento dei piani sono inoltre contenute nell'art.130 delle NTA del PTCP impugnato.

Esso dispone che il calcolo del fabbisogno di aree per insediamenti residenziali nei nuovi piani urbanistici avvenga computando, oltre che il fabbisogno derivante dall'eventuale incremento demografico e quello derivante dall'eventuale esigenza di ridurre l'affollamento delle residenze esistenti, anche il fabbisogno per la sostituzione dei vani malsani e/o fatiscenti. A tal fine dispone che l'indicazione di detti vani risulti da *"planimetrie in scala idonea"* e che i dati quantitativi degli stessi vengano *"analiticamente riportati in tabulati contenenti l'indirizzo, il riferimento al livello (piano seminterrato, piano terra, altro piano), il numero dei vani e il numero degli abitanti"*.

E' evidente come una disposizione di tal genere sia tale da impedire di fatto che il Piano sia dimensionato in base a detto fabbisogno, poiché in una città delle dimensioni di Benevento la ricognizione effettuata secondo le modalità indicate diviene eccessivamente gravosa.

Altrettanto palese è l'illogicità delle disposizioni (artt.132 e 137 NTA) che impongono di dimensionare la previsione di aree per insediamenti produttivi e, in particolare, quelle per le aree commerciali sulla base della domanda attuale e non sulla base della domanda prevista per il momento in cui dette aree siano effettivamente utilizzabili.

Si tratta di una serie di prescrizioni imposte con l'intento preciso, ma assolutamente illogico, di limitare lo sviluppo urbanistico (e, con esso, lo sviluppo economico e sociale) anche al di sotto delle effettive esigenze che

sono ragionevolmente attendibili e in particolare di limitare lo sviluppo della Città Capoluogo in favore di quello dei Comuni limitrofi.

9. Violazione dell'accordo-quadro per l'attuazione del PRUSST

Calidone – Contraddittorietà – Illogicità manifesta.

Alcuni degli interventi previsti nel PTCP sono incompatibili con le previsioni del PRUSST “*Calidone*”, di cui la Provincia si è resa promotrice, sottoscrivendo - da ultimo - l'Accordo Quadro del 31/5/2002.

Ci si riferisce in particolare ad alcuni degli interventi che il PTCP indica tra i “*progetti strategici prioritari*” che, secondo quanto previsto nella “*Parte programmatica*” del PTCP, costituiscono in prima applicazione il “*Programma di Attuazione*” del Piano, quali: un “*polo multifunzionale di arte contemporanea*” localizzato in Benevento, presso la ex caserma Guidoni (cfr. art. 123, comma 3, NTA), un aeroporto nella zona di Pietrelcina (località Vallepiana) ed un interporto “*nell'ambito di influenza della stazione di Paduli [...] in stretta connessione con la zona industriale di Ponte Valentino*” (cfr. art. 138 NTA).

Tali interventi sono in palese contrasto con le previsioni del PRUSST, senza che di ciò, peraltro, sia stata fornita alcuna dovuta motivazione.

Infatti, nel PRUSST già si prevede la realizzazione di un museo di arte contemporanea da parte del Comune di Benevento. Tale intervento è stato inserito nel Progetto Integrato “*Benevento: il futuro nella storia*”, approvato e finanziato dalla Regione Campania.

E' evidente, dunque, la assoluta irrazionalità ed irragionevolezza della previsione di un'ulteriore grande struttura museale avente la stessa

destinazione, ubicata nel comprensorio di una piccola città quale è Benevento.

Tanto più irragionevole se si considera che detta previsione viene imposta dalla Provincia con un atto di pianificazione sovracomunale, in assenza di alcuna concertazione con le autorità comunali.

In relazione, poi, alle previsioni del PTCP inerenti la localizzazione dell'aeroporto e dell'interporto, si evidenzia che esse risultano in palese contrasto con le previsioni del PRUSST, che colloca, invece, entrambe le suddette importanti strutture, nelle immediate vicinanze delle aree PIP delle località Olivola e Roseto del Comune di Benevento, in modo da assicurare un efficace sistema di scambio "*aria-gomma-ferro*" a servizio dell'area industriale in questione, proprio in ragione dell'immediata vicinanza alle maggiori infrastrutture stradali e ferroviarie.

Del resto, dallo stesso PTCP (art.140 delle NTA che rinvia espressamente alla tavola B 13.1 la quale classifica le viabilità esistenti a seconda della loro rilevanza ed individua le linee ferroviarie esistenti e, in base a ciò, evidenzia la diversa tipologia e vocazione delle aree industriali), si desume che, le aree industriali di Olivola e Roseto, a differenza dell'area di Ponte Valentino, sono idonee ad ospitare aziende che impongano maggiori "*oneri infrastrutturali*" ed in particolare possono essere adibite a "*polo logistico (per le merci)*", in quanto localizzate lungo una viabilità di rilevanza nazionale e poste nelle immediate vicinanze della stazione ferroviaria di Benevento.

La manifesta illogicità della diversa localizzazione delle suddette strutture è stata, peraltro, di fatto riconosciuta in sede di esame delle osservazioni. Nelle controdeduzioni (che, si ripete, non è dato sapere se siano state o meno recepite in sede di adozione definitiva) l'arch. Dal Piazz, aveva proposto, infatti, di accogliere "sostanzialmente" le osservazioni a tale proposito formulate dal Comune di Benevento e di modificare conseguentemente l'art. 138 delle NTA con un testo del seguente tenore: *"Le indicazioni di PTCP circa l'impianto aeroportuale di III livello e l'interporto hanno valore strategico-indicativo; gli effettivi connotati degli impianti citati (localizzazione, dimensione, livello funzionale ecc.) verranno conclusivamente definiti in sede di progettazione delle opere nel quadro dei vincoli e delle direttive di livello regionale e in relazione alla garanzia di criteri di economicità (di realizzazione e di gestione), di compatibilità ambientale, di integrazione urbanistica"*.

E' evidente la manifesta illogicità di una tale previsione consistente in buona sostanza in una "non-scelta" che certamente non può assumere alcun valore ai fini della pianificazione territoriale, soprattutto ove si consideri che si tratta di interventi espressamente qualificati e definiti "progetti strategici prioritari" e come tali inclusi nel "programma di attuazione" che la Provincia ritiene di dover realizzare nel prossimo quinquennio.

Tale previsione, del resto, non tiene in alcuna considerazione l'attività istruttoria già posta in essere, che ha portato alla redazione delle previsioni del PRUSST di cui si è già riferito.

10. Violazione art. 6 Statuto della Provincia di Benevento.

L'operato dell'Amministrazione Provinciale si pone in evidente contrasto con la disposizione statutaria di cui in epigrafe, rubricata "Programmazione e cooperazione", la quale prevede che "la Provincia di Benevento assicura e valorizza la partecipazione degli Enti locali alla predisposizione del Piano territoriale di coordinamento, dei programmi annuali e pluriennali di settore o a carattere generale, delle proposte afferenti all'attività di pianificazione della Regione e le relative modifiche attraverso intese o consultazioni" e che "la Provincia di Benevento promuove, nel rispetto delle autonomie di governo, forme di raccordo e di armonizzazione della sua azione con quella di livello regionale e locale, di confronto dei rispettivi indirizzi e programmi, di scambio di informazioni e proposte su questioni di interesse provinciale al fine di razionalizzare l'impiego delle risorse finanziarie disponibili nel quadro della complessiva strategia di sviluppo".

In ostentato dispregio della ora ricordata disposizione dello Statuto, la Provincia non ha affatto consentito alcuna reale partecipazione al procedimento di formazione del PTCP e senza motivazione alcuna ha radicalmente disatteso il contenuto degli atti di programmazione già approvati (PRUSST e Progetti Integrati) o di quelli *in itinere* (variante "di socializzazione" del PRG di Benevento).

11. Violazione delle linee-guida per la pianificazione territoriale regionale – Difetto di istruttoria - Contraddittorietà – Illogicità manifesta – Sviamento di potere.

Il PTCP contiene ulteriori previsioni fortemente penalizzanti e pregiudizievoli per la Città di Benevento quali quelle contenute nelle NTA, al titolo XII (*“Valorizzazione e recupero del sistema insediativo locale”*) e al titolo XIII (*“Il sistema dei servizi sovracomunali”*).

La finalità di tali disposizioni, come delle altre già sopra riferite, è quella di depotenziare il ruolo di Benevento, da un lato, nell'ambito dell'intero territorio provinciale, dall'altro, rispetto ai Comuni immediatamente limitrofi (ossia di quelli che il PTCP definisce *“hinterland”* di Benevento).

Sotto il primo profilo ci si riferisce, innanzitutto, alla previsione di cui all'art.136 delle NTA, con la quale la Provincia, nel dettare *“direttive e indirizzi per l'organizzazione dei servizi scolastici di secondo grado”*, afferma che *“è auspicabile una drastica riduzione della dipendenza dei piccoli centri dalla città capoluogo, per quanto riguarda i servizi scolastici”* e che si deve puntare *“a ridurre la dipendenza dal centro capoluogo attraverso la configurazione di un sistema multipolare dei servizi scolastici di secondo grado”*.

Così pure all'art.137, nel dichiarare che le grandi strutture di vendita potranno essere localizzate entro aree commerciali *“sature”* soltanto a determinate condizioni, individua come unico esempio di Comune appartenente ad area satura proprio Benevento. Non è indicata alcuna motivazione di una tale asserzione, né la stessa risulta fondata su alcuna delle analisi espletate, cosicché si deve ritenere che anche in tal caso si sia voluta addurre non tanto una situazione effettivamente esistente, quanto

piuttosto esprimere l'intento di puntare ad una "deminutio" del Capoluogo rispetto agli altri Comuni della Provincia.

Quanto alle previsioni riguardanti i rapporti tra Benevento ed il suo "hinterland", si prenda ad esempio l'art.123 delle NTA, che, nel dettare "Indirizzi per gli insediamenti delle Colline di Benevento: Apollosa, Arpaise, Benevento, Calvi, Ceppaloni, S. Leucio del Sannio, S. Giorgio del Sannio, S. Martino Sannita, S. Nazzaro, S. Nicola Manfredi, S. Angelo a Cupolo", dispone al comma 1:

"Nell'ambito della redazione dei Piani Urbanistici in adeguamento al PTCP i Comuni dovranno, attraverso una procedura concertativa, pervenire ad un accordo di pianificazione che coordini le scelte urbanistiche e territoriali al fine di:

- assicurare, in primo luogo, il consolidamento del 'sistema policentrico' costituito dai dieci comuni (Apollosa, Arpaise, Calvi, Ceppaloni, S. Leucio del Sannio, S. Giorgio del Sannio, S. Martino Sannita, S. Nazzaro, S. Nicola Manfredi, S. Angelo a Cupolo) e dalle relative frazioni;
- rafforzare le polarità urbane locali per contrastare tendenze destrutturanti a favore del capoluogo;
- favorire rapporti di specializzazione e complementarietà di tipo reticolare relativamente al sistema dei servizi di livello locale (socio-sanitari, scolastici, commerciali, ecc.);
- consolidare la funzione di 'centro ordinatore di livello provinciale' al Comune di San Giorgio del Sannio, quale polarità insediativa che deve

assumere funzioni di supporto alle centriche di integrazione del sistema funzionale dei sottosistemi territoriali, ovvero svolgere funzioni di presidio dei territori interni e collinari a debole armatura urbana; Il Comune di San Giorgio del Sannio dovrà, inoltre, consolidare il proprio ruolo di Centro Ordinatore di Livello d'Ambito attraverso lo sviluppo del Centro Multifunzionale d'Eccellenza, soprattutto in quanto sede competente da una parte a trasformare in soluzioni ad alto contenuto innovativo le decisioni strategiche delle istituzioni territoriali rivolte allo sviluppo economico della Provincia di Benevento e della Regione Campania, e dall'altra a divenire luogo – reale e virtuale – in grado di supportare lo sviluppo delle singole filiere, in cui si articolano le attività economiche e delle singole imprese attraverso soluzioni organizzative e tecnologiche. Tale sviluppo dovrà essere congruente con le strategie del PIT a regia provinciale 'Protofiliera Provinciale'.

1.1- Al fine della riduzione degli squilibri insediativi attualmente esistenti tra centro capoluogo e hinterland, la città capoluogo dovrà favorire ed incentivare forme di concertazione con i Comuni contermini atte a garantire uno sviluppo insediativo armonioso e sostenibile ed in particolare i Piani Urbanistici dovranno prevedere interventi e/o destinazioni d'uso volte a:

- ridurre il fenomeno di concentrazione dell'offerta di aree produttive all'interno del solo centro urbano di Benevento;
- favorire lo sviluppo delle funzioni terziarie e di servizio specializzate di rango regionale (direzionali, di ricerca, commerciali, culturali, di

scambio, sanitarie), purché a basso consumo di suolo, nei Comuni dell'hinterland;

- nella città capoluogo, migliorare l'offerta localizzativa per imprese produttrici di beni e servizi ad alto valore aggiunto (potenziamento delle strutture universitarie e di ricerca, potenziamento della dotazione di idonee aree commerciali e direzionali, creazione di centri di ricerca integrata Università-impresa);

- nella città capoluogo, migliorare l'offerta di funzioni urbane complementari ai fini di una più elevata qualità insediativa (verde urbano attrezzato per attività sportive e ricreative, attrezzature socio-culturali e per lo spettacolo (polo multifunzionale dell'arte contemporanea, musei e biblioteche tematici, spazi collettivi), finalizzato soprattutto al riuso di immobili dismessi ed alla riqualificazione di vuoti urbani;

- prevedere l'attuazione della rete ecologica provinciale come indicato nella Tavola B1.1 del PTCP, provvedendo ai necessari accordi di pianificazione tra i Comuni interessati”.

Nel contodurre alle osservazioni avanzate dal Comune di Benevento in merito alla bozza di PTCP, il consulente della Provincia, arch. Dal Piaz, aveva ribadito espressamente che il PTCP intendeva operare una “ricerca di assetti di tipo policentrico”, nel senso di “perseguire la formazione ed il consolidamento di altre centralità nel territorio provinciale”, nel dichiarato intento di ottemperare ai criteri previsti dalle “Linee guida per la

Pianificazione Territoriale Regionale”, approvate con delibera di G.R. 30 settembre 2002 n. 4459.

Queste ultime, ai sensi dell'art. 14 della Legge Regionale n. 26/2002, nel fissare i principi ai quali informare la pianificazione territoriale provinciale *“fino all'adozione del Piano territoriale regionale ed all'entrata in vigore della legge contenente norme per il governo del territorio”*, in realtà, non prevedono assolutamente alcun decentramento da Benevento ai Comuni della provincia (decentramento, invece, ritenuto necessario per la sola provincia di Napoli, sul presupposto della congestione del suo capoluogo).

Al contrario, in dette Linee guida viene affermato che, nell'ambito dei sistemi territoriali locali, *“bisogna individuare e consolidare la funzione di centralità di quelle 'città capofila' che svolgono ruolo di riferimento per i Sistemi Territoriali Locali nell'offerta di servizi in modo di accrescere la loro capacità di innescare processi diffusi di miglioramento socio-economico”* (cfr. pag. 60 delle linee-guida).

Tale logica è alla base di tutti i documenti ufficiali sulle politiche di sviluppo (a partire dallo *“Schema di sviluppo dello spazio europeo”* approvato a Potsdam nel 1999): essi affermano la necessità della formazione di un sistema policentrico per ambiti di area vasta, entro i quali le città devono costituire gli elementi *“nodali”* da potenziare, per assicurare lo sviluppo locale.

In altri termini, è chiaro che sottrarre funzioni ed investimenti alla città capoluogo (che nel caso di Benevento è per di più una città di dimensioni molto modeste e, come il resto della Provincia, poco sviluppata dal punto di

vista economico) per ridistribuirli "a pioggia" nel territorio provinciale, non può avere altro effetto che quello di impedire il raggiungimento di "massé critiche" tali da consentire l'avvio di processi virtuosi di sviluppo per l'intero territorio di riferimento.

In tal senso, le previsioni del PTCP risultano penalizzare lo sviluppo non soltanto del Comune capoluogo, ma di tutta la Provincia.

Ed è inquietante, quanto sintomatico di intenti e finalità ben diverse e lontane da quelle inerenti la pianificazione territoriale, il dover constatare che nella stesura del Piano (come è espressamente dichiarato dall'art. 110 delle NTA) si è tenuto conto dei Collegi elettorali per le elezioni provinciali, ossia di parametri "elettoralistici" che nulla hanno a che vedere con le esigenze di un'ordinata pianificazione del territorio.

Pertanto è lecito ritenere che la finalità effettivamente perseguita con gli atti impugnati e con il PTCP, malamente adottato e approvato, lungi dal concretarsi nella pianificazione territoriale *secundum legem*, sia invece consistita nella programmazione di una ripartizione delle risorse a sua volta correlata al conseguimento di "consensi" elettoralistici.

ISTANZA CAUTELARE

I motivi sopra esposti fondano l'istanza di sospensione degli atti impugnati.

In particolare, si evidenzia, altresì, che il Comune di Benevento ha in corso di definizione la procedura per la predisposizione di una variante al vigente PRG.

Detta variante, già compiutamente definita, risulta ora compromessa dalle impugnate prescrizioni del PTCP, in quanto in contrasto con le previsioni fondamentali di detta variante. —

E' inoltre bloccata, come si è rilevato, l'intera attività urbanistica del Comune (tanto nella vigenza delle denunciate "misure di salvaguardia" del PTCP, quanto dopo l'approvazione dello stesso) in conseguenza dell'impossibilità per la Provincia di provvedere, in mancanza della "pubblicazione" delle prescrizioni che disciplinino la relativa procedura, alla verifica di compatibilità tra i piani comunali ed il PTCP.

L'evidente fondatezza dei motivi di ricorso giustifica altresì, ai sensi dell'art.21, c. 10, L. TAR, la decisione in forma semplificata, per la quale si formula sin da ora espressa istanza.

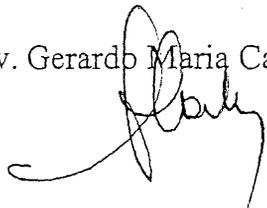
P.Q.M.

voglia l'On.le T.A.R. adito, disattesa ogni contraria istanza, accogliere, previa suspensiva, il presente ricorso, con ogni conseguenza di legge, anche in ordine alle spese di causa.

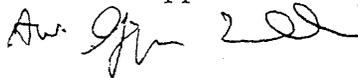
Ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. 115/2002, si dichiara che il presente giudizio è di valore indeterminabile.

Benevento/Napoli, 3 marzo 2005

Avv. Gerardo Maria Cantore



Avv. Giuseppe Iannelli



RELATA DI NOTIFICA

Su istanza degli avv.ti Gerardo Maria Cantore e Giuseppe Iannelli, n.q. di cui in atti, io sottoscritto U.G. addetto all'U.U.N. presso il Tribunale di Benevento, ho notificato l'antescritto ricorso a:

- **PROVINCIA DI BENEVENTO**, in persona del Presidente e Legale Rappresentante p.t., domiciliato per la carica in Benevento, alla P.zza Castello, Rocca dei Rettori, ivi portandone e consegnandone copia conforme a mani di

A MANI DI Antonio De Luca
IMPIEGATO, IVI ADDETTO, INCARICATO
ALLA RICEZIONE ATTI

AR 5/3/05

TRIBUNALE DI BENEVENTO
Vincenzo FALCO
Ufficiale Giudiziario (B3)