

Pubblicato il 11/08/2025

N. 05897/2025 REG.PROV.COLL.
N. 02011/2022 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2011 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da Pozzolana Flegrea S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luciano Pennacchio e Gianluca Pennacchio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Bacoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Russo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Cesario Console 3;

Città Metropolitana di Napoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Benvenuto Fabrizio Capaldi e Vera Berardelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento,

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- a) della deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Bacoli n. 184 del 9 dicembre 2021, pubblicata in data 25 gennaio 2022, avente ad oggetto "Procedimento di formazione e pubblicazione del Piano Urbanistico Comunale (P.U.C.) e connesso procedimento di Valutazione Ambientale Strategica: esame delle osservazioni pervenute, controdeduzioni, decisioni, ai sensi dell'art. 3, comma 3 del Regolamento regionale n. 5/2011 di attuazione della legge regionale sul Governo del Territorio n. 16/2004, e ss.mm.ii";
- b) di tutti gli allegati al piano, con particolare riferimento alle Norme Tecniche di Attuazione, nella parte in cui, non recependo le prodotte osservazioni, disciplinano l'area della ricorrente;
- c) della relazione, acquisita al protocollo generale del Comune al n. 27250, in data 9 dicembre 2021, di esame delle osservazioni;

d) della deliberazione della Giunta Comunale n. 109 del 30 giugno 2021, B.U.R. Campania n. 79 del 9 agosto 2021, recante adozione della proposta di Piano Urbanistico Comunale (P.U.C.), costituita dagli elaborati e dagli studi specialistici depositati agli atti comunali, nonché dalla Valutazione Ambientale Strategica e della Valutazione di Incidenza Ambientale;

e) di tutti gli atti preordinati, connessi e consequenziali, ivi compresi gli avvisi di pubblicazione, i pareri endoprocedimentali, nonché le ulteriori e non conosciute deliberazioni di altri organi comunali che siano lesive degli interessi della ricorrente e per i quali sin d'ora si formula riserva di motivi aggiunti;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 27 settembre 2024:

della deliberazione del Consiglio Comunale n. 7 dell'11 aprile 2024, avente ad oggetto "Approvazione piano urbanistico comunale (P.U.C.) corredato dalle Norme di Attuazione del Rapporto Ambientale per la Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.).

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Bacoli e della Città Metropolitana di Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria del giorno 14 maggio 2025 il dott. Dario Aragno e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Pozzolana Flegrea S.r.l. è proprietaria di un'area ubicata nel Comune di Bacoli (Na) alla via Castello n. 20/B, utilizzata dal 1974 per la produzione di pozzolana e materiali affini, a ciò autorizzata con certificazione amministrativa n. 12169 del 31 marzo 1980, e censita, allo stato, dal piano regionale attività estrattive (P.R.A.E.) come area industriale di cava.

1.1. Nell'ambito del piano urbanistico comunale (P.U.C.) adottato il 30 giugno 2021 e, in particolare, delle Norme di Attuazione ("Ambito F – Parco del Castello Aragonese", pag. 62), il Comune di Bacoli ha, tuttavia, previsto che l'area in questione ricadesse in quella interessata dalla *«realizzazione di un grande parco attrezzato, in connessione con il Museo Archeologico dei Campi Flegrei, i beni archeologici e culturali esistenti e [dal]la realizzazione di un percorso pedonale continuo dal castello fino al Molo di Baia, attraverso il parco di Villa Ferretti e la riqualificazione dell'area dei cantieri»*, ammettendo, in generale, *«le destinazioni d'uso per il tempo libero, turistico-ricettive, artigianali di servizio, commerciali al dettaglio, compatibili con gli obiettivi di tutela e valorizzazione storico-culturale e ambientale, nonché le attrezzature pubbliche o ad uso pubblico»* (ed escludendo, invece, *«destinazioni d'uso residenziali, i parcheggi non pertinenziali e, tra quelle per il pubblico spettacolo, le discoteche ed i night-club»*) e, tra gli interventi ad iniziativa privata, la *«realizzazione di un parco attrezzato ad uso pubblico...attraverso l'eliminazione degli attuali usi impropri ed il recupero delle strutture edilizie legittime esistenti, garantendo la fruizione pubblica...»*.

1.2. La Pozzolana Flegrea S.r.l. ha, quindi, presentato le proprie osservazioni (nn. 39, 40, 42, 44, 45, 46, 52 e 53), evidenziando, in sintesi, che:

- il P.U.C. non facesse alcun riferimento alla normativa regionale relativa alla istituzione del P.R.A.E. della Campania adottato con ordinanza commissariale n. 11 del 7 giugno 2006 e ss.mm.ii. e non tenesse conto, quindi, delle disposizioni ivi contenute (e delle destinazioni d'uso ivi stabilite), nonostante l'art. 5 del piano ne prevedesse il necessario recepimento da parte degli strumenti di pianificazione comunale;
- l'area in questione fosse già interessata da un progetto di recupero dei volumi esistenti per la realizzazione di *«manufatti a destinazione turistico ricettiva»*, autorizzato con delibera della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 6 giugno 2014, e non fosse mai stata adibita a usi “impropri” (fatte salve alcune opere abusive realizzate da terzi) né necessitasse di alcuna bonifica;
- il Comune di Bacoli avesse riservato all'area *«restrizioni ben più rigide di quelle riservate ai tratti immediatamente posti prima e dopo il castello»*;
- il P.U.C. non prendesse in considerazione i volumi non ancora esistenti ma già assentiti (e inseriti nel progetto di recupero approvato dalla P.C.M.);
- l'installazione a mare, prevista dal P.U.C., di pontili, pedane e passerelle senza sistemi di ancoraggio al suolo ed al fondale fosse irrealizzabile *«poiché in tal caso la struttura fluttuerebbe libera seguendo il moto ondoso e marino alla deriva»*, così come il sottopassaggio di collegamento con il giardino del Castello;
- il P.U.C. non avesse operato alcuna ricognizione dei progetti di riqualificazione inseriti nel programma integrato (**Masterplan**) di valorizzazione del litorale domitio-flegreo *«già analizzati favorevolmente dalla Regione Campania»*.

1.3. Il Comune di Bacoli, con la deliberazione n. 184 del 9 dicembre 2021, ha, tuttavia, respinto tutte le osservazioni formulate dalla Pozzolana Flegrea, notando, in particolare, che:

- l'area ricade in zona di “protezione integrale” secondo il P.T.P. dei Campi Flegrei;
- la cava è censita dal P.R.A.E. come “abbandonata”, perchè *«non suscettibile di nuova estrazione o di riserva»*, con conseguente inapplicabilità del suo art. 5 e applicazione, invece, del suo art. 7, che prevede il divieto di esercizio di attività estrattive nelle aree naturali protette e la riqualificazione ambientale dei siti estrattivi;
- nell'area sono presenti opere abusive per le quali è stata già emessa ordinanza di demolizione e di ripristino dello stato dei luoghi;
- l'uso pubblico prefigurato per le opere da realizzare *«in continuità con il parco intorno al Castello aragonese»* non prevede la cessione dell'area (che resta privata) ma la stipula di una convenzione d'uso *«che garantisca e regoli la fruizione collettiva del parco»*;
- la bonifica dei luoghi è indispensabile alla luce dei depositi di materiali edili ivi presenti;
- la destinazione dell'area è incompatibile con la realizzazione di nuovi volumi;
- la modifica delle opere a mare tramite l'introduzione di sistemi di ancoraggio al fondale non può essere accolta in ragione degli obiettivi di tutela della biodiversità marina;
- le modalità di realizzazione dei percorsi pedonali sarebbero stati valutati in sede di predisposizione del piano urbanistico attuativo (P.U.A.);

- il P.U.C. non impedisce né l'attuazione delle opere pubbliche e private *«che possono essere realizzate nei cinque anni di validità»* né la realizzazione dei progetti presentati nell'ambito del **Masterplan** del litorale domitio-flegreo.

2. Avverso la delibera n. 184/2021 e gli atti presupposti la Pozzolana Flegrea ha proposto ricorso a questo T.a.r., chiedendone l'annullamento sulla base dei seguenti motivi in diritto:

I. *«Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3, comma 3, 4 e 5, del regolamento regionale n.5/2011 e della legge regionale della Campania 22 dicembre 2004, n. 16 – violazione di legge – eccesso di potere – illogicità manifesta – carenza di presupposti»*, in quanto il Comune di Bacoli non avrebbe *adeguatamente* valutato le osservazioni dalla stessa formulate, licenziandole *«con totale superficialità»* e con repliche *«di carattere meramente formale»*, disattendendo le finalità di democrazia partecipativa connaturate all'istituto;

II. *«Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 5 del tue, art. 41 della Carta di Nizza, art. 97 della Costituzione, art. 1, 3 e 6 della legge n.241/1990 – violazione del principio di ragionevolezza – illogicità manifesta – violazione del legittimo affidamento serbato dal privato in buona fede - invalidità del P.U.C. adottato con deliberazione n. 184 del 09.12.2021»*, in quanto il Comune di Bacoli, pervenendo *«ad una ipotesi di realizzazione di parco “pubblico” ad iniziativa e con fondi privati»*, avrebbe effettuato scelte incomprensibili ed abnormi, violando il principio di ragionevolezza al quale soggiacciono anche i provvedimenti connotati da ampia discrezionalità come quelli di pianificazione **urbanistica**, soprattutto laddove ha:

- qualificato la cava come “abbandonata” anziché semplicemente *inattiva*, così escludendola immotivatamente dall'applicazione del P.R.A.E.;

- adombrato la realizzazione, previa bonifica dei suoli, di un'opera pubblica con capitali privati, attuando *«una forma larvata di esproprio senza alcuna indennità»*;

- dimostrato di “svilire” l'*«identità storica e funzionale delle aree interessate»*, ignorando i fenomeni di antropizzazione intervenuti nel tempo;

- disconosciuto l'esistenza di incrementi volumetrici già assentiti anche se non ancora realizzati (come quelli inclusi nel progetto approvato dalla P.C.M. il 6 giugno 2014 e non attuati non per sua colpa ma per gli *«ostacoli frapposti dalla P.A.»*);

- insistito su soluzioni tecnicamente non percorribili (come quella dei pontili e delle pedane “galleggianti”, senza ancoraggio al suolo) o eccessivamente onerose (come quella del “sottopassaggio”, in luogo del quale la ricorrente avrebbe proposto il più funzionale collegamento con l'ascensore “Porta Museo”);

- valorizzato solo alcuni dei 13 progetti presentati dai privati per il **Masterplan** del litorale domitio-flegreo, riferendosi il riscontro fornito dal progettista *«unicamente all'Ambito F ed al progetto presentato, per detta area (Parco del Castello Aragonese), dalla ricorrente»*, nonostante l'osservazione dalla stessa formulata assumesse *«più ampio respiro»*.

3. Il Comune di Bacoli si è costituito con memoria di stile in data 5 maggio 2022.

4. In data 27 settembre 2024 la ricorrente ha depositato motivi aggiunti, notificati anche alla Regione Campania e alla Città metropolitana di Napoli, avverso il P.U.C. definitivamente approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 7 dell'11 aprile 2024 (pubblicato sul B.U.R.C. n. 43 del 10

giugno 2024), con i quali estende al provvedimento sopravvenuto e agli atti presupposti le censure già formulate avverso la delibera n. 184/2021 e formula i seguenti autonomi motivi di diritto:

I. *«Violazione e falsa applicazione del piano territoriale di coordinamento della Città metropolitana di Napoli, del piano regionale Campi Flegrei e dei principi generali di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa – carenza assoluta dei presupposti di fatto e di diritto – eccesso di potere – illogicità manifesta – sviamento e travisamento»*, con il quale, richiamando la competenza della Città metropolitana di Napoli a verificare la coerenza dei piani comunali con le *«strategie a scala sovracomunale»*, ai sensi degli artt. 3 e 4 del regolamento regionale n. 5/2011, fa presente che l'ente metropolitano, con la determinazione n. R.0006179.01-08-2022 del 1° agosto 2022, avrebbe espresso un giudizio negativo sul P.U.C. del Comune di Bacoli, individuando, tra le diverse criticità dalle quali sarebbe affetto e che disvelerebbero una sua generale *incoerenza* con gli strumenti urbanistici sovraordinati, problemi sul dimensionamento degli alloggi residenziali e delle attività del settore terziario, il mancato censimento degli immobili abusivi e violazioni in materia di *standard* urbanistici (relative, in particolare, ai parcheggi di interscambio) e constatando (e contestando) – analogamente a quanto osservato dall'Ente parco regionale Campi Flegrei nel parere n. 9931 del 6 febbraio 2022 a tutela delle misure di conservazione dei SIC (Siti di Interesse Comunitario) per la designazione delle ZSC (Zone Speciali di Conservazione) della rete Natura 2000 della Regione Campania – la dubbia applicazione del “principio di flessibilità” previsto dall'art. 11 della legge regionale Campania 16/2004 (che consente la modifica della pianificazione sovraordinata per *«garantire il raggiungimento di obiettivi di sviluppo economico e sociale e di riequilibrare gli assetti territoriali e ambientali»*) compiuta dal P.U.C. laddove contiene norme in contrasto con il P.T.P. e i piani sovraordinati ma, all'art. 10, co. 3 e 4, delle N.d.A., ne sospende l'efficacia – ad avviso della ricorrente con uno *«stratagemma non giuridicamente ammissibile»* – fino *«alla conclusione dell'attività di copianificazione richiesta dal Comune alla Regione ai sensi dell'art. 4 della l. r. 13/2008»* e ammettendo comunque la realizzabilità delle opere pubbliche e di interesse pubblico *«con le procedure di assenso e di concertazione previste dalla legge 241/1990»*; secondo la ricorrente, tale “sospensione” si tradurrebbe, per i lotti di suo interesse, *«in una sorta di eterna misura di salvaguardia che precluderebbe ogni possibile uso delle aree, non essendo le stesse fruibili né in ragione della superata norma del precedente PRG né della nuova disposizione, appunto sospesa»*;

II. *«Violazione e falsa applicazione del piano territoriale paesistico dei Campi Flegrei e dei principi generali di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa – carenza assoluta dei presupposti di fatto e di diritto – eccesso di potere – illogicità manifesta – sviamento e travisamento»*, perché il Comune di Bacoli avrebbe parimenti disatteso anche i rilievi formulati dalla Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per l'Area Metropolitana di Napoli (SABAP) con il parere n. 19175 dell'11 ottobre 2022, alcuni dei quali concernenti il medesimo meccanismo di “sospensione” delle norme di piano in contrasto con i piani sovraordinati (in attesa della ridefinizione di questi ultimi) già censurato dalla Città metropolitana di Napoli e dall'Ente parco Campi Flegrei;

III. *«Violazione e falsa applicazione della legge regione Campania n. 16/2004 e ss.mm.ii e dell'art. 3 del regolamento regionale n. 5 del 2011 – violazione e falsa applicazione degli art.22 e ss della l.n.241/90 – vizio del procedimento –*

omessa istruttoria – perplessità», in quanto il P.U.C. riposerebbe su un'istruttoria ferma al 2021 e non sarebbe, pertanto, aggiornato alle modifiche del territorio sopravvenute, come dimostrato anche dalla scadenza, il 30 giugno 2022, delle misure di salvaguardia connesse alla adozione del piano, previste dall'art. 10 della l.r. 16/2004.

5. In data 25 ottobre 2024 si è costituita la Città metropolitana di Napoli, che ha chiesto di essere estromessa dal giudizio per carenza di legittimazione passiva, essendo tutte le censure della ricorrente rivolte nei confronti delle scelte urbanistiche compiute dal Comune di Bacoli all'esito di autonome decisioni, sulle quali l'ente metropolitano ha espresso esclusivamente un parere (nel caso di specie di "non coerenza), ai sensi dell'art. 3, co. 4, del r.r. 5/2011.

6. Il Comune di Bacoli ha depositato gli atti del procedimento in data 28 marzo 2025 e memoria difensiva in data 11 aprile 2025, con la quale, dopo aver ripercorso l'*iter* di formazione del P.U.C., eccepisce che:

- il ricorso introduttivo sarebbe in parte inammissibile, laddove diretto avverso la delibera n. 184/2021 di esame delle osservazioni ricevute, siccome atto endoprocedimentale privo di carattere lesivo, e in parte irricevibile, nella misura in cui impugna la delibera n. 109 del 30 giugno 2021, recante l'adozione del P.U.C. tramite ricorso notificato solo in data 26 marzo 2022;

- sarebbero infondate le censure con le quali il riscontro delle osservazioni operato dall'ente comunale è stato tacciato di superficialità, in quanto sarebbe stata garantita sia, a monte, la partecipazione dei cittadini, sia, a valle, l'intelligibilità delle scelte urbanistiche effettuate, avuto riguardo al prevalente indirizzo della giurisprudenza amministrativa, secondo cui, ai fini della legittimità delle stesse, non si richiederebbe all'amministrazione procedente una dettagliata e puntuale confutazione delle osservazioni ricevute, essendo all'uopo sufficiente che la loro congruità possa essere *«evinta (anche) dai criteri desunti dalla relazione illustrativa del piano stesso in ordine alle proprie scelte discrezionali assunte per la destinazione delle singole aree»*;

- le osservazioni relative alla mancata valorizzazione del progetto approvato dalla P.C.M. il 6 giugno 2014 sarebbero superabili constatando che la finalità del piano è *«realizzare tra Baia e il centro storico di Bacoli un parco ad uso pubblico affacciato sul mare che riconnetta anche i beni storico-archeologici del Castello aragonese di Baia (con i reperti di una villa romana attribuita a Cesare) e l'area della Villa Ferretti (con i reperti della villa romana di Dolabella), di proprietà comunale, promuovendo proprio quelle attività turistico-ricettive e per il tempo libero che la società Pozzolana Flegrea vorrebbe realizzare»* e che il progetto approvato dalla P.C.M. del 6 giugno 2014, all'esito del procedimento per il superamento del dissenso espresso in sede di conferenza di servizi dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici di Napoli, ai sensi dell'art. 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (e che non ricomprende le opere "a mare", (come statuito dal Consiglio di Stato, Sez. IV, nella sentenza 9 novembre 2020, n. 6859/2020), prevede attività turistico-ricettive *«tutte contemplate dalla normativa del PUC con la destinazione ad uso pubblico del parco - con mantenimento, quindi, della proprietà privata da parte della società, senza nemmeno cessione di aree - e la realizzazione delle attrezzature per il tempo libero e per attività turistico-ricettive all'interno dei volumi esistenti e legittimi»*;

- non vi sarebbe alcun contrasto con il P.R.A.E., risultando la cava censita con codice 63006-05, cioè come cava abbandonata, che, in quanto tale, può essere interessata da progetti di recupero ambientale;
- il P.U.C. salvaguarderebbe comunque l'iniziativa privata e legittimamente imporrebbe la bonifica dell'area (già riconosciuta inquinata da questo T.a.r., Sez. V, nella sentenza 21 giugno 2022, n. 4230, e, a ben vedere, dalla stessa ricorrente, che in altro contenzioso pendente dinanzi a questo Tribunale – rg n. 1383/2024 – avrebbe contestato solo le *modalità* della bonifica);
- la destinazione d'uso impressa dal P.U.C. sarebbe coerente con le caratteristiche dell'area;
- le nuove volumetrie sarebbero state vietate in conformità alle previsioni del P.T.P.;
- la realizzabilità o meno del sottopassaggio sarà valutata in seno al P.U.A.;
- il P.U.C. recepirebbe e consentirebbe l'attuazione delle proposte di riqualificazione ambientale inserite nel **Masterplan**;
- i motivi aggiunti sarebbero inammissibili per carenza di legittimazione ad agire e interesse, in quanto la ricorrente non avrebbe offerto alcuna prova del pregiudizio arrecato dal contrasto del P.U.C. con i piani sovraordinati, dovendosi *«evitare che il ricorso si fondi sulla generica lesione all'ordinato assetto del territorio da parte di uno qualunque dei residenti o di enti esponenziali»*, come, del resto, già riconosciuto da questa medesima Sezione nelle sentenze del 9 aprile 2025, n. 3008 e 3009;
- i dubbi sollevati dalla Città metropolitana di Napoli riguarderebbero anche il possibile contrasto con il P.T.P. della destinazione d'uso dell'area in cui ricade la proprietà della ricorrente alle attività turistico-ricettive che la stessa, invece, vorrebbe esercitare e che il P.U.C. consentirebbe, sicché, ancora una volta, la Pozzolana Flegrea non avrebbe interesse all'accoglimento della censura;
- la questione della legittimità dell'art. 10 delle N.d.A. del P.U.C., che prevede la sospensione delle disposizioni in contrasto con il P.T.P. fino alla modifica del piano sovraordinato (che il Comune di Bacoli avrebbe già avviato), sarebbe già stata esaminata da questo T.a.r. nelle citate sentenze nn. 3008 e 3009 del 2025 e risolta nel senso della legittimità della disposizione, alla rimozione della quale, a ben vedere, la ricorrente non avrebbe nemmeno interesse, *«visto che è proprio il predetto art. 10 a garantire la salvaguardia del PTP di cui i ricorrenti in definitiva chiedono il rispetto»*;
- il P.U.C. non potrebbe, in ogni caso, essere una fedele riproduzione del P.T.P.;
- inammissibile e infondata sarebbe anche la censura relativa al mancato aggiornamento del P.U.C. alle sopravvenienze intervenute a partire dal 2021, di cui la ricorrente non avrebbe dato alcuna prova.

7. La ricorrente ha depositato memoria di replica in data 21 aprile 2025, con la quale insiste sul diretto coinvolgimento dei propri interessi nelle scelte urbanistiche compiute dal Comune di Bacoli e in questa sede contestate, sull'abnormità dell'idea, attuata mediante la regolamentazione dell'Ambito F delle N.d.A. (in cui ricade la cava), di realizzare un parco ad uso pubblico con fondi privati (che si discosterebbe dal progetto approvato dalla P.C.M. e impatterebbe notevolmente sulla sua libertà di iniziativa economica in ragione della *«prescritta destinazione pubblica di ogni iniziativa»*), sulla preclusione all'utilizzo delle strutture a mare che deriverebbe dalla messa in opera di pontili e pedane senza ancoraggio al fondale, sull'interesse al recepimento dei rilievi formulati dalla Città metropolitana di

Napoli nel parere del 1° agosto 2022, che riguarderebbero anche l'Ambito F in cui ricadono i lotti di sua proprietà, e sulla critica all'istituto della "sospensione" attuato con l'art. 10 delle N.d.A.

8. All'udienza pubblica straordinaria del 14 maggio 2025 la causa è passata in decisione.

9. Accogliendo le eccezioni sollevate dalla difesa comunale va preliminarmente dichiarata l'inammissibilità del ricorso introduttivo, nella parte in cui impugna la delibera n. 184/2021 del 9 dicembre 2021 di *«esame delle osservazioni pervenute, controdeduzioni, decisioni, ai sensi dell'art. 3, comma 3 del Regolamento regionale n. 5/2011 di attuazione della legge regionale sul Governo del Territorio n. 16/2004, e ss.mm.ii.»*, per carenza di interesse, in quanto atto endoprocedimentale che non sortisce effetti immediatamente lesivi nei confronti del soggetto di cui l'amministrazione comunale non abbia accolto le osservazioni nel procedimento di formazione del P.U.C. Infatti, *«[p]er pacifica giurisprudenza amministrativa, nel sistema della legislazione urbanistica statale e in quello regionale, i soli atti del procedimento di formazione del p.r.g. dotati di rilevanza esterna, e come tali autonomamente impugnabili, sono la deliberazione comunale di adozione e il provvedimento regionale di approvazione e non, invece, l'atto, con cui il Comune controdeduce alle osservazioni, proponendone alternativamente il rigetto o l'accoglimento, totale o parziale, [...], essendo le stesse idonee ad acquisire contenuto precettivo solo all'esito della loro assunzione nel piano definitivamente approvato dalla Regione (Consiglio di Stato, sez. IV, 8 agosto 2008, n. 3925); in altri termini, la delibera comunale di esame delle controdeduzioni del privato alla delibera di adozione di variante di piano regolatore non è autonomamente impugnabile, trattandosi di atto endoprocedimentale (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 21 agosto 2009 n. 5002)»* (Cons. Stato, IV, 1° aprile 2025, n. 2729).

Va altresì dichiarata l'irricevibilità del ricorso introduttivo nella parte in cui impugna la delibera n. 109 del 30 giugno 2021, recante la proposta di P.U.C., in quanto proposta con atto notificato in data 23 giugno 2022 e, quindi, tardivamente rispetto al termine decadenziale previsto dal combinato disposto degli artt. 29 e 41 c.p.a.

In ogni caso, ciò non impedisce al Collegio di esaminare, oltre che le autonome censure formulate nel ricorso per motivi aggiunti avverso il P.U.C. approvato con deliberazione n. 7 dell'11 aprile 2024 per vizi propri, anche i rilievi avverso il mancato recepimento delle osservazioni nella fase di formazione del P.U.C. già contenuti nel ricorso introduttivo (dichiarato inammissibile) siccome riproposti in seno all'atto per motivi aggiunti al fine di denunciare l'illegittimità del provvedimento finale derivata dai vizi che già affliggevano l'atto endoprocedimentale. D'altra parte, *«è jus receptum che, pur essendo la delibera di adozione di un piano urbanistico immediatamente impugnabile, la sua impugnazione costituisce una mera facoltà e non un onere, di modo che l'omessa impugnativa non è in alcun modo preclusiva della successiva impugnazione della delibera di approvazione del piano (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 11 settembre 2012, nr. 4828; id., 2 dicembre 2011, nr. 6373; id., 13 gennaio 2010, nr. 50)»* (Cons. Stato, IV, 12 maggio 2014, n. 2403).

10. In secondo luogo va disposta l'estromissione dal presente giudizio della Città Metropolitana di Napoli per difetto di legittimazione passiva, non riscontrandosi alcun nesso causale tra le illegittimità del P.U.C. del Comune di Bacoli prospettate dalla ricorrente e il parere reso dall'ente metropolitano.

11. Sempre *in limine litis* va osservato che le censure proposte dalla ricorrente sono, con buona approssimazione, riconducibili a due diversi gruppi.

Un primo gruppo di censure riguarda il P.U.C. nella sua interezza ovvero parti che disciplinano aree territoriali diverse da quella nella quale ricade la cava di proprietà della ricorrente, come il (presunto) mancato recepimento dei progetti inseriti nel **Masterplan** del litorale domitio-flegreo (osservazione al P.U.C. n. 53) ovvero gli errori e le omissioni nel dimensionamento degli alloggi residenziali, nel censimento degli immobili abusivi e nella collocazione dei parcheggi di interscambio.

Mediante siffatta strategia difensiva la ricorrente tenta di mettere in luce alcune anomalie del P.U.C. al fine di trarne argomenti utili a dimostrare l'irragionevolezza dello strumento urbanistico anche nelle parti in cui regolamenta gli spazi di suo interesse quasi come se, per contagio, una sua eventuale *parziale* inadeguatezza ridondi necessariamente nella sua *totale* illegittimità.

Con un secondo gruppo di censure, invece, la Pozzolana Flegrea si appunta contro quelle previsioni del P.U.C. che investono il terreno di sua proprietà, disciplinandone la destinazione d'uso.

L'impostazione dalla quale muovono le censure del primo tipo non può, tuttavia, essere condivisa.

Come chiarito della giurisprudenza, infatti, *«sono inammissibili per carenza di interesse le censure concernenti la disciplina **urbanistica** di aree estranee a quelle di proprietà del ricorrente giacché le prescrizioni dello strumento urbanistico vanno considerate scindibili, ai fini del loro eventuale annullamento in sede giurisdizionale (cfr. sez. IV, 5 settembre 2003, n. 4980; sez. IV, 2 agosto 2000, n. 4253; sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2934; 8 maggio 2000, n. 2639; 15 ottobre 1999, n. 1586; 18 marzo 1980, n. 270); rimanendo salva la possibilità di proporre impugnativa allorquando la nuova destinazione **urbanistica**, pur concernendo un'area non appartenente al ricorrente, incida direttamente sul godimento o sul valore di mercato dell'area stessa, o comunque su interessi propri e specifici del medesimo esponente»* (Cons. Stato, IV, 10 giugno 2004, n. 3755; *id.*, 3 giugno 2003, n. 4980).

Va, per l'effetto, dichiarata la parziale inammissibilità anche del ricorso per motivi aggiunti nella parte in cui contesta previsioni del P.U.C. per profili concernenti porzioni del territorio estranee alla sfera d'interessi della ricorrente ovvero pone in dubbio la validità dell'intero piano sulla base di teorizzazioni astratte, non supportate dall'allegazione (prima ancora che dalla prova) di alcuno specifico elemento fattuale da cui possa trarsi l'esistenza del vizio.

Tale è anche il terzo motivo del ricorso per motivi aggiunti, con il quale, dalla mera scadenza delle misure di salvaguardia previste dall'art. 10 della l.r. 16/2004, la ricorrente inferisce che *«ci si è certamente trovati in presenza di nuove attività di trasformazione del territorio»*, giacché *«una libera attività edilizia protrattasi per oltre due anni (giugno 2022 – giugno 2024) ha certamente impattato sul territorio, modificandolo ed alterando la conformazione del medesimo, tale per cui gli originari presupposti e parametri posti a sostegno della attuata pianificazione non potevano ritenersi più confermati»*.

Trattasi di affermazione completamente sguarnita di qualsiasi riferimento a circostanze concrete che possano supportarne l'esame.

12. Discorso diverso va, invece, fatto per la contestazione della prescrizione contenuta nell'art. 10 delle N.d.a., che allestisce un meccanismo di “congelamento” delle previsioni del P.U.C. in contrasto con i piani sovraordinati, subordinandone l'efficacia alla sopravvenuta modificazione di questi ultimi, a *«... conclusione dell'attività di copianificazione richiesta dal Comune alla Regione ai sensi dell'art. 4 della l.r. 13/2008 e, di*

conseguenza, solo alla ratifica degli Accordi di pianificazione intervenuti per allineare la coerenza tra i due piani e la loro definitiva vigenza».

È vero che la censura presenta anche profili di inammissibilità, perché la ricorrente non spiega in che modo la disposizione pregiudica i propri interessi, ma dalla stessa sembra, anzi, trarre vantaggio *«visto che è proprio il predetto art. 10 a garantire la salvaguardia del PTP di cui i ricorrenti in definitiva chiedono il rispetto»*; ciononostante, appare comunque opportuno accertare – almeno in termini generali – la legittimità di una previsione che, incidendo sulla complessiva attuazione dello strumento urbanistico, potrebbe impattare anche sui suoi interessi.

La censura è, comunque, infondata.

12.1. La formulazione dell'art. 10 delle N.d.a. introduce, infatti, una condizione sospensiva alle previsioni del piano, facendone dipendere l'efficacia dalla modifica dei piani sovraordinati.

In proposito la giurisprudenza ha affermato che *«è assunto di teoria generale che anche l'atto amministrativo sia compatibile con la apposizione di elementi accidentali, quale una condizione, laddove essi siano giustificati dalla concreta funzione del provvedimento e non ne snaturino la funzione»* (T.a.r. Reggio Calabria, 6 dicembre 2016, n. 1229) e che *«la possibilità di introdurre elementi accidentali incidenti sull'efficacia di un provvedimento trova il suo presupposto normativo nell'art. 21 quater l. 241/1990 ed è, pertanto, generalmente riconosciuta anche dalla giurisprudenza, purché non determini la violazione del principio di legalità (e dei suoi corollari) e non distorca la finalità per la quale il potere è stato attribuito all'amministrazione»* (T.a.r. Milano, 15 ottobre 2021, n. 2236, che richiama Cons. Stato, Sez. IV, 16 giugno 2020, n. 3869; v. anche T.a.r. Salerno, II, 2 aprile 2009, n. 1277).

12.2. Introducendo fin da subito norme volte a superare le prescrizioni dei piani sovraordinati, ma subordinandone l'efficacia all'esito favorevole delle iniziative di “copianificazione” assunte per promuovere una modificazione di questi ultimi, il Comune di Bacoli ha anticipato l'adozione di scelte proiettate alla realizzazione del proprio futuro assetto urbanistico, sfruttando il procedimento di pianificazione come occasione per elaborare soluzioni anche non in linea con i modelli posti dai vigenti piani sovraordinati – coerentemente con la funzione del potere di pianificazione, che deve mirare a *«[u]no sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi -, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico - sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione "de futuro" sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio»* (Cons. Stato, IV, 10 maggio 2012, n. 2710) – e disporre di un nuovo quadro regolatorio “già pronto”, seppure non immediatamente efficace, per essere la produzione dei suoi effetti subordinata alla modifica dei piani sovraordinati, dalla quale non è possibile, per ovvie ragioni, prescindere. Tale accorgimento consente all'ente territoriale di avviare il procedimento amministrativo allo scopo di individuare progetti di trasformazione del proprio territorio anche prima di avere la “copertura” dei piani sovraordinati (e, quindi, di portarsi avanti con la complessa istruttoria che caratterizza il processo di

pianificazione), dandovi, tuttavia, attuazione solo a seguito dell'ottenimento delle modifiche al P.T.P. e P.T.C. all'uopo necessarie (e salvaguardando in questo modo la funzione di questi ultimi), in ossequio al principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

Ciò non toglie che, qualora la condizione prevista dall'art. 10 delle N.d.a. non dovesse avverarsi in tempi ragionevoli (Cass. civ., Sez. III, 10 novembre 2010, n. 22811), il Comune di Bacoli dovrà tornare sulle disposizioni del P.U.C. in contrasto con i piani sovraordinati al fine di armonizzarle con questi ultimi e dare un assetto stabile agli interessi coinvolti dalla loro applicazione.

13. Affrontate e così risolte le questioni di carattere generale sollevate con il ricorso per motivi aggiunti, è ora possibile procedere all'esame delle censure relative alla parte del P.U.C. che riguarda la proprietà della ricorrente e, segnatamente, al mancato recepimento delle osservazioni formulate nei confronti della proposta di piano.

Le censure contenute nel ricorso introduttivo (e trasposte in quello per motivi aggiunti) tendono tutte a far emergere il difetto di motivazione e l'illogicità delle scelte compiute dal Comune di Bacoli.

Le stesse sono infondate.

13.1. Preliminarmente occorre precisare quale sia l'estensione dell'obbligo di motivazione del Comune nel rigettare le osservazioni dei privati interessati ad una diversa conformazione del piano.

Sul punto la giurisprudenza è consolidata nel ritenere che *«...le osservazioni dei privati, in materia di pianificazione urbanistica, non costituiscono rimedi giuridici a tutela dei privati, che si assumono lesi dalle relative previsioni, bensì un apporto collaborativo alla formazione dello strumento urbanistico, in funzione di interessi generali e non individuali. 13.2. Non danno pertanto luogo a peculiari e rafforzate aspettative, con la conseguenza che il loro rigetto non richiede una dettagliata motivazione, essendo sufficiente che siano state esaminate e ragionevolmente ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni poste a base della formazione dello strumento urbanistico (v., ex plurimis, Cons. St., sez. IV, 26 ottobre 2018, n. 6094), stante l'assenza in capo all'amministrazione a ciò competente di un obbligo puntuale di motivazione, oltre a quella evincibile dai criteri desunti dalla relazione illustrativa del piano stesso in ordine alle proprie scelte discrezionali assunte per la destinazione delle singole aree, senza alcuna giuridica necessità di una analitica confutazione di ciascuna delle osservazioni»* (Cons. Stato, VII, 28 novembre 2023, n. 10237; IV, 2 gennaio 2023, n. 21; *id.* 22 marzo 2021, n. 2422; II, 6 agosto 2020, n. 4960; IV, 30 gennaio 2020, n. 751; *id.* 8 maggio 2017, n. 2089).

13.2. La ricorrente contesta, innanzitutto, con l'osservazione n. 39, al P.U.C. di non aver recepito il piano regionale attività estrattive (P.R.A.E.) che censirebbe la sua proprietà come area industriale di cava e che prevarrebbe, a norma del suo art. 5, anche sugli strumenti di pianificazione comunale, mentre il Comune di Bacoli eccepisce che la cava in questione sarebbe abbandonata, come tale identificata nel P.R.A.E. e suscettibile, pertanto, di essere inserita in programmi di recupero ambientale. La censura è infondata, perché la Pozzolana Flegrea non offre alcun elemento probatorio che smentisca le affermazioni dell'ente territoriale e dimostri l'attuale – o anche solo potenziale – esercizio dell'attività estrattiva a salvaguardia della quale pure invoca le disposizioni del P.R.A.E., tant'è che la stessa ricorrente, in altri contesti, parla del progetto di riqualificazione dell'area (del quale è stata interessata, come meglio di dirà in seguito, anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri) proprio sul

presupposto che non sia recuperabile (o che non le interessi recuperarla) per finalità estrattive, sicché deve ritenersi che correttamente il Comune di Bacoli abbia trattato l'area in questione come cava "abbandonata" (che, tra l'altro, è così qualificata anche dalla Regione Campania nel decreto dirigenziale n. 73 del 28 novembre 2014 e n. 10 del 19 aprile 2016).

13.3. Con le osservazioni nn. 42, 44, 45, 46 e 52, la ricorrente rimprovera, in sintesi, al Comune di Bacoli di non aver tenuto conto del progetto già autorizzato (e non ancora realizzato per lungaggini burocratiche e contenziosi amministrativi) per la realizzazione di un parco turistico-ricreativo-geoestrattivo, oggetto della delibera della P.C.M. del 6 giugno 2014, prevedendo vincoli di inedificabilità e modalità di realizzazione delle opere a mare incompatibili con l'attuazione del citato progetto.

Sul punto si rileva che la Presidenza del Consiglio dei Ministri non ha assentito l'esecuzione dell'opera nei termini indicati dalla Pozzolana Flegrea, ma si è espressa favorevolmente sul progetto *«a condizione che siano rispettate le verifiche e le prescrizioni fornite dagli Enti coinvolti nel procedimento, e che la Regione Campania e il Comune di Bacoli, secondo quanto segnalato dal MIBACT, verificheranno la consistenza dei volumi legittimi e che pertanto gli stessi non subiscano incrementi non consentiti dal PTP»*; la Regione Campania, invece, con il decreto n. 10/2016, ha disposto che *«per dare piena attuazione al progetto di riqualificazione del sito, la società Pozzolana Flegrea SRL dovrà consegnare a quest'ufficio il progetto esecutivo, con la previsione dei volumi come sopra legittimamente accertati e senza incrementi non consentiti dal PTP, munito di tutti i visti, autorizzazioni, permessi e concessioni di competenza di altri enti ed amministrazioni eventualmente richiesti per l'esercizio dell'attività in oggetto»*.

Dagli atti versati in giudizio emerge, quindi, che il progetto di realizzazione del parco geoestrattivo non è mai approdato ad una fase esecutiva, sicché non sembra né che la ricorrente potesse nutrire un legittimo affidamento sulla possibilità di una sua finalizzazione né che il superamento di tale progetto imponesse al Comune di Bacoli una motivazione "rafforzata", in quanto *«le uniche evenienze che richiedono una più incisiva e singolare motivazione degli strumenti urbanistici generali sono date dal superamento degli standards minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968, nr. 1444, con riferimento alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree, dalla lesione dell'affidamento qualificato del privato, derivante da convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi fra il Comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di concessioni edilizie o di silenzio rifiuto su una domanda di concessione e, infine, dalla modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo»* (Cons. Stato, IV, 30 dicembre 2016, n. 5547).

A proposito delle opere a mare, poi, il Consiglio di Stato, investito a seguito di appello avverso la sentenza di questo T.a.r. del 18 aprile 2019 n. 2193, del problema dell'interpretazione della delibera della P.C.M. del 6 giugno 2014, ha ritenuto che *«[n]é in termini letterali, né in termini sistematici, quindi, le opere in questione si possono considerare incluse nell'ambito della delibera: non è possibile affermarlo per implicito, tenendo presente che si tratta di consentire un'opera di impatto non trascurabile, che ove abusiva sarebbe senz'altro sanzionata con la rimessione in pristino, e che comporta un investimento ingente, per il quale al privato va dato, ove concedibile, un assenso inequivoco»* (Cons. Stato, IV, 9 novembre 2020, n. 6859).

Non è condivisibile, quindi, la critica formulata dalla ricorrente con le osservazioni in esame secondo cui «*la previsione del PUC di divieto di realizzazione di nuove costruzioni o ampliamento di quelle esistenti ad esclusione di quelle destinate ad attrezzature pubbliche non tiene conto dei diritti acquisiti dalla Pozzolana Flegrea Srl e dei volumi previsti, assentiti e non ancora realizzati*» perché non si rilevano, nella fattispecie, “diritti acquisiti” o “volumi (già) assentiti” che il Comune di Bacoli avrebbe ignorato. D'altra parte, che l'approdo alla fase esecutiva dell'opera non sia avvenuto per ritardi e colpa della pubblica amministrazione è l'opinabile versione dei fatti della ricorrente, che non può assumere rilievo dirimente nella presente sede, in cui questo giudice è chiamato esclusivamente a verificare se lo stato di avanzamento del procedimento di autorizzazione dell'intervento edilizio progettato dalla ricorrente fosse tale da integrare un impedimento alla previsione di una diversa destinazione d'uso dell'area. Ipotesi che, per le ragioni sopra illustrate, va, invece, esclusa.

13.4. Le presunte difficoltà tecniche nella realizzazione delle infrastrutture pianificate dal Comune di Bacoli (osservazioni n. 46 e 52) non appaiono, poi, da sole in grado di inficiare la destinazione d'uso a parco pubblico attrezzato prevista dal P.U.C. per l'area di proprietà della ricorrente. Eventuali revisioni delle modalità esecutive dell'intervento potranno, infatti, essere valutate in sede di pianificazione attuativa, come previsto dall'art. 11 delle N.d.a e nei limiti consentiti dall'art. 26, co. 3, della l.r. 16/2004.

13.5. Stessa sorte va riservata alle osservazioni nn. 40 e 52 nella parte in cui la Pozzolana Flegrea contesta la necessità del disinquinamento o bonifica del suolo, sulla quale questo T.a.r. si è già espresso con la sentenza del 21 giugno 2022, n. 4230, riconoscendo la legittimità della richiesta del piano di caratterizzazione.

13.6. Va, a questo punto, affrontato il rilievo, adombrato nell'osservazione n. 40 e più volte richiamato negli scritti difensivi, secondo cui la destinazione ad uso pubblico della cava determinerebbe «*una forma larvata di esproprio senza alcuna indennità ed in dispregio alle basilari norme che sovrintendono il possibile esercizio di poteri ablatori da parte della P.A.*».

La tematica involge la delicata distinzione tra “vincoli conformativi” e “vincoli espropriativi” (che, a sua volta, rimanda a quella tra prescrizioni di *zonizzazione* e prescrizioni di *localizzazione*), chiamando questo giudice a stabilire se la contestata previsione del piano abbia effettivamente prodotto un effetto ablatorio della proprietà della ricorrente.

13.6.1. I confini tra le due fattispecie sono stati delimitati dalla Corte costituzionale nella sentenza del 12-20 maggio 1999, n. 179, con la quale il giudice delle leggi ha statuito che «*il problema di un indennizzo a seguito di vincoli urbanistici - come alternativa non eludibile tra previsione di indennizzo ovvero di un termine di durata massima dell'efficacia del vincolo (sentenza n. 55 del 1968; n. 82 del 1982; n. 344 del 1995) - si può porre sul piano costituzionale quando si tratta di vincoli che: siano preordinati all'espropriazione, ovvero abbiano carattere sostanzialmente espropriativo, nel senso di comportare come effetto pratico uno svuotamento, di rilevante entità ed incisività, del contenuto della proprietà stessa, mediante imposizione, immediatamente operativa, di vincoli a titolo particolare su beni determinati (sentenza n. 6 del 1966, sviluppata nella successiva n. 55 del 1968, e, tra le più recenti, le sentenze n. 344 del 1995; n. 379 del 1994; n. 186 e n. 185 del 1993; n. 141 del 1992), comportanti*

inedificabilità assoluta, qualora non siano stati discrezionalmente delimitati nel tempo dal legislatore dello Stato o delle Regioni (v., con riferimento alle Regioni a statuto speciale, sentenza n. 344 del 1995; n. 82 del 1982; n. 1164 del 1988); superino la durata che dal legislatore sia stata determinata come limite, non irragionevole e non arbitrario, alla sopportabilità del vincolo urbanistico da parte del singolo soggetto titolare del bene determinato colpito dal vincolo, ove non intervenga l'espropriazione (sentenza n. 186 del 1993), ovvero non si inizi la procedura attuativa (preordinata all'esproprio) attraverso l'approvazione di piani particolareggiati o di esecuzione, aventi a loro volta termini massimi di attuazione fissati dalla legge; superino sotto un profilo quantitativo ("per la maggiore o minore incidenza che il sacrificio imposto ha sul contenuto del diritto": sentenza n. 6 del 1966) la normale tollerabilità secondo una concezione della proprietà, che resta regolata dalla legge per i modi di godimento ed i limiti preordinati alla funzione sociale (art. 42, secondo comma, della Costituzione)».

La giurisprudenza ordinaria e amministrativa ha, poi, ulteriormente dettagliato i caratteri dell'una e dell'altra tipologia di vincolo. La Corte di Cassazione ha, in proposito, chiarito che può parlarsi di vincolo conformativo laddove la norma dello strumento incida *«su una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione assolta dalla intera zona in cui questi ricadono, in ragione delle sue caratteristiche intrinseche o del rapporto (per lo più spaziale) con un'opera pubblica»* (Cass. civ., I, 4 febbraio 2016, n. 2184). Nello stesso senso si è espresso anche il giudice amministrativo, secondo cui *«i vincoli conformativi si differenziano dai vincoli espropriativi o sostanzialmente espropriativi atteso che i primi sono quelli che dividono in tutto o in parte il territorio comunale in zone assoggettate a una disciplina dello ius aedificandi omogenea (cd. zonizzazione) e che dunque si connotano per il fatto di incidere su una generalità di beni, potenzialmente appartenenti a una pluralità indifferenziata di soggetti, beni che vengono accumulati in ragione delle caratteristiche intrinseche degli stessi e del contesto nel quale si inseriscono; mentre i secondi sono quelli che riservano alla mano pubblica l'edificazione in una specifica area (cd. localizzazione) o che svuotano sostanzialmente di contenuto del diritto di proprietà su di un determinato bene»* (Cons. Stato, II, 28 febbraio 2022, n. 13679).

Secondo il medesimo giudice amministrativo è conformativa, in particolare, la destinazione a verde pubblico di un'area, soprattutto *«quando lo strumento urbanistico consente di realizzare le finalità di interesse pubblico mediante attività di iniziativa privata, o promiscua, in regime di economia di mercato, senza la previa ablazione del bene, con conseguente possibilità per il proprietario di sfruttamento del proprio diritto dominicale, sia pure nei limiti previsti dal PRG»* (Cons. Stato, VII, 21 agosto 2024, n. 7183), nonché *«la destinazione ad attrezzature ricreative, sportive e a verde pubblico, data dal P.R.G. ad aree di proprietà privata»* (Cons. Stato, II, 24 ottobre 2020, n. 6455).

Più in generale, la giurisprudenza riconosce natura conformativa alle destinazioni a “parco urbano”, “verde pubblico”, “verde urbano” o “verde attrezzato”, *«posto che, usualmente, tale destinazione non impedisce ogni possibilità di utilizzazione dei terreni da parte del proprietario»* (Cons. Stato, IV, 2 febbraio 2023, n. 1172).

13.6.2. Nel caso di specie appaiono pienamente integrati i presupposti perché possa parlarsi della costituzione di un vincolo conformativo (e non espropriativo) sulla proprietà della ricorrente. Il P.U.C. impugnato prevede, infatti, per l'Ambito F (in cui ricade la proprietà della Pozzolana Flegrea) la realizzazione di un grande parco attrezzato, in connessione con il Museo Archeologico dei Campi Flegrei, i beni archeologici e culturali esistenti e la realizzazione di un percorso pedonale continuo dal

castello fino al Molo di Baia, attraverso il parco di Villa Ferretti, consentendo *«destinazioni d'uso per il tempo libero, turistico-ricettive, artigianali di servizio, commerciali al dettaglio, [purché] compatibili con gli obiettivi di tutela e valorizzazione storico-culturale e ambientale, nonché le attrezzature pubbliche o ad uso pubblico»*, escluse *«destinazioni d'uso residenziali, i parcheggi non pertinenziali e, tra quelle per il pubblico spettacolo, le discoteche ed i night-club»*. Segnatamente, l'inserimento, tra gli "interventi di iniziativa privata", della realizzazione del parco ad uso pubblico attraverso una riqualificazione dell'area è accompagnato dalla previsione di un recupero delle volumetrie esistenti mediante la messa in opera *«di attrezzature turistico-ricettive, attività culturali, sportive e per il benessere»*, sicché appare salvaguardata la possibilità di uno sfruttamento economico – tra l'altro più che diversificato – della proprietà privata, seppure nei limiti (appunto, conformativi) definiti dallo strumento urbanistico. Non si intravede, quindi, nessuna forma "larvata" di espropriazione, bensì la legittima attribuzione della destinazione ad uso pubblico di un'area che non comprime l'iniziativa economica privata al punto da determinarne il paventato depauperamento e, quindi, l'assoggettamento al regime proprio dei vincoli espropriativi.

La Pozzolana Flegrea potrà, poi, far valere le proprie ragioni e rivendicazioni di carattere patrimoniale nelle successive fasi, amministrative e negoziali, di attuazione del progetto.

14. In conclusione, il ricorso originario è in parte irricevibile e in parte inammissibile, mentre il ricorso per motivi aggiunti è in parte inammissibile e in parte infondato.

15. Tenuto conto della complessità e delle peculiarità della controversia, le spese di giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sul ricorso originario e sul ricorso per motivi aggiunti, così dispone:

- i) dichiara il ricorso principale in parte inammissibile e in parte irricevibile;
- ii) dichiara il ricorso per motivi aggiunti in parte inammissibile e in parte lo respinge;
- iii) dichiara il difetto di legittimazione passiva e dispone l'estromissione dal giudizio della Città Metropolitana di Napoli;
- iv) compensa integralmente le spese di giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 14 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rita Luce, Presidente

Fabio Di Lorenzo, Primo Referendario

Dario Aragno, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Dario Aragno

IL PRESIDENTE
Rita Luce

IL SEGRETARIO