



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 35 del 05/03/2013

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 5 febbraio 2013, n. 62

BARI - DGR n. 481/2007. Variante al PRG per ritipizzazione suolo Buonvino Anna (foglio 61 part. 302). - Riesame a seguito sentenza TAR n. 1208/2011.

Assente l'Assessore alla Qualità del Territorio, sulla base dell'istruttoria espletata dal competente Ufficio, confermata dal Dirigente del Servizio Urbanistica, riferisce quanto segue l'Ass.Godelli:

“Con DGR n.481 del 13/04/2007, previa relazione istruttoria SUR n.07/2006 e parere CUR n.27/2006, è stato determinato di non approvare e di rinviare al Comune di Bari, ai sensi dell'art. 16 - ottavo comma - della LR n. 56/1980, gli atti della Variante al PRG adottata con delibera di Commissario ad acta n. 1 del 01/12/2004 (rettificata in data 02/12/2004), per la ritipizzazione del suolo di proprietà della Sig.ra Buonvino Anna (in catasto p.lla 302 del foglio n. 61).

In particolare, si tratta di un'area tipizzata nel PRG del Comune di Bari come “area a verde pubblico - verde urbano” e “area di rispetto ai principali assi di comunicazioni stradali e ferroviari”, per la quale, per le considerazioni espresse nel provvedimento commissariale e negli atti propedeutici, motivati in partenza dall'accertamento giudiziale della caducazione di vincoli di PRG preordinati alla espropriazione e dalla conseguenziale necessità per la Pubblica Amministrazione di provvedere in merito, con DCA n.1 del 01/12/2004 è stata attribuita la nuova destinazione a zona residenziale di espansione di tipo “C3” (disciplinata come da testo normativo riportato nella medesima DCA n.1/2004, segnatamente con subordinazione a piano di lottizzazione esteso alla particella catastale in argomento e con indice di fabbricabilità territoriale pari a mc/mq.0,50).

Le motivazioni e considerazioni poste a base del provvedimento regionale di non approvazione e di rinvio degli atti, di cui alla relazione istruttoria del SUR n.07 del 18/10/2006 (fatte proprie dal CUR con parere n.27 del 16/11/2006 e dalla GR con la delibera n.481/2007), sono di seguito riportate:

A) Il suolo interessato dalla “ritipizzazione”, di forma poligonale irregolare in quanto coincidente con la proprietà della ricorrente, ricade all'interno di una vasta maglia omogenea di P.R.G. destinata al verde pubblico urbano (standard della residenza ex D.M. n.1444/1968), delimitata da assi di comunicazione stradali e ferroviari esistenti e/o di previsione del P.R.G. medesimo.

Circa pertanto gli aspetti propriamente tecnico-urbanistici della variante proposta, si rileva che la nuova destinazione a zona “C3”, peraltro insussistente nell'immediato circondario territoriale, non tiene conto dei criteri generali di impostazione del P.R.G., comportando di fatto un inficiamento del disegno urbanistico complessivo del settore cittadino, a cui non risulta coordinata, e determinando, rispetto al medesimo disegno del P.R.G., la formazione di aree residuali -anche scollegate dalla maglia omogenea residuale- di problematica e/o disorganica utilizzazione nella destinazione originaria.

B) Per la variante medesima, negli atti adottati non risulta operata alcuna verifica circa la sua ammissibilità (contenimento) nell'ambito del dimensionamento complessivo del settore residenziale per

il territorio interessato riveniente dal P.R.G., con riguardo sia al nuovo carico insediativo residenziale derivante dalla ritipizzazione a zona "C3", sia alla corrispondente sottrazione -in termini di superficie- del "verde pubblico" previsto dal P.R.G.. In ordine a detta problematica, non possono ritenersi utili le considerazioni contenute nella "memoria" presentata dagli interessati (datata 25/09/06), nelle quali, tra l'altro, si intende dimostrare -a livello generale- un presunto sovradimensionamento del P.R.G. di Bari per la residenza e per le correlate aree a standards, tale da giustificare la variante in esame, in primis perché non proposte dai competenti organi tecnico-amministrativi comunali.

In ogni caso, sotto il profilo dei contenuti va evidenziato che la verifica e la determinazione del dimensionamento demografico, delle previsioni insediative e dei fabbisogni residenziali e correlati servizi, sono contenuti propri di una nuova pianificazione urbanistica a carattere generale (e non puntuale quale quella in esame) e presuppongono l'effettuazione di una esatta ricognizione dello stato di fatto fisico-giuridico del territorio e del patrimonio edilizio ed immobiliare, ivi compreso in ordine alla generalità delle aree a standards previste dall'attuale P.R.G. e del loro stato di attuazione.

C) In termini più complessivi, il provvedimento commissariale, così come assunto, non contiene alcuna disamina e valutazione della questione alla luce degli orientamenti espressi dalla Corte Costituzionale con sentenza n.179 del 20/05/99, qui richiamati, in materia di caducazione dei vincoli di P.R.G. preordinati alla espropriazione ed alle conseguenziali possibili determinazioni di reiterazione dei vincoli e/o ritipizzazione dei suoli.

Ciò premesso, con sentenza n.1208/2011, depositata in data 11/08/2011, il TAR Bari - Sezione Prima, in accoglimento del ricorso n.970/2007 proposto dagli interessati, ha annullato la DGR n.481/2007, disponendo che la Giunta Regionale provveda nuovamente alla conclusione del procedimento nei limiti di legge.

Con nota in data 18/10/2012, la parte interessata, rimettendo copia della citata sentenza TAR n.1208/2011, ha chiesto l'esecuzione del giudicato.

Nel merito, con la sentenza n.1208/2011 il TAR ha ravvisato quanto appresso si ritiene di riportare testualmente:

"(...) L'interessata deduce una serie di motivi di violazione di legge e di eccesso di potere che devono reputarsi fondati.

Già ictu oculis emergono dalla lettura dell'atto gravato le gravi incongruenze sul piano logico-giuridico del provvedimento, da sole sufficienti a giustificare l'annullamento.

Affermare, come fa il Settore urbanistico regionale, che la tipizzazione commissariale rappresenta "un inficiamento del disegno urbanistico complessivo del settore cittadino" non esprime in sé un concetto intelligibile: la conclusione infatti può significare o che ogni tipizzazione rispetto ai piani urbanistici, come storicamente dati, sia inammissibile (ma ciò contrasterebbe con l'art. 2 della legge 1968 n. 1187, come costituzionalmente interpretato) oppure che essa costituisca uno stravolgimento dell'impostazione del piano, connotazione difficilmente concepibile in rapporto ad un'unica particella catastale collocata in una zona periferica, nel tempo (e anche attualmente) utilizzata in modo misto e assai diversificato.

Per quanto riguarda la puntualizzazione individuata dal Settore urbanistico alla lettera B), è altrettanto palese che la Regione non vanta alcun titolo per attribuire una particolare, propria qualificazione (in questo modo ingiustificatamente sminuendone la portata) alla variante relativa alla proprietà della signora Buonvino e alle valutazioni in ordine agli standards "in primis perché non proposte dai competenti organi tecnico-amministrativi comunali".

Il provvedimento commissariale del 1 dicembre 2004 (mai impugnato ed anzi emesso a seguito di un'istruttoria condotta in piena collaborazione con la Ripartizione Territorio e qualità edilizia del Comune di Bari), secondo i normali canoni giuridici, è pienamente imputabile all'Ente municipale nell'esercizio del potere di adozione della variante urbanistica, sicché non vi è spazio per improprie considerazioni della Regione su atti spettanti ad altre autorità (sol perché non emessi dagli - inadempienti - organi ordinari),

se non nei limiti attribuiti in materia dalla legge e ribaditi da questo Tribunale nella sentenza n. 1902/2006.

In realtà, l'illegittimità della delibera gravata discende nel suo complesso dal modo in cui la Regione ha ritenuto di poter esercitare il proprio potere di approvazione, che si rivela non conforme né alla legge urbanistica regionale, né alla pronuncia n. 1902/2006, la quale aveva dichiarato l'obbligo di provvedere, ma sempre nell'ambito e nel rispetto dell'articolo 16 della legge 31 luglio 1980 n. 56.

Al proposito non è qui il caso di ripercorrere le tappe della normativa urbanistica pugliese, che si è sempre contraddistinta per la complessità nell'impostazione e per l'originalità delle soluzioni, né di ricordare come tale attività legislativa si sia rapportata con il dibattito dottrinario sulla natura e sul procedimento del piano regolatore e, in generale, sul concetto stesso di urbanistica.

È sufficiente rammentare in questa sede che l'articolo 16, al decimo comma, prevede: "La Giunta Regionale - previa motivazione di eventuali decisioni difformi rispetto al parere del CUR - può apportare al PRG le sole modifiche conseguenti all'accoglimento delle osservazioni di cui al precedente 4° comma e quelle necessarie per coordinare le scelte del PRG con quelle operate da altri piani territoriali e con le prescrizioni della presente legge".

Tale norma, intenzionalmente formulata in modo ampio, dev'essere comunque interpretata tenendo presente che la giurisprudenza non ha mai abbandonato l'idea tradizionale secondo la quale la pianificazione del territorio, ovvero le scelte discrezionali sulla sua utilizzazione spettano al comune. Idea rispetto alla quale l'introduzione nel corpo della legge 17 agosto 1942 n. 1150 (attraverso l'articolo 3 della legge 6 agosto 1967 n. 765) della possibilità di apportare modifiche d'ufficio al piano adottato, in sede di approvazione, configura un correttivo, ma anche una parziale deroga alla ripartizione delle competenze in materia.

Di conseguenza, l'articolo 16 dev'essere letto in diretta connessione con l'articolo 10 della legge n. 1150/1142, risultando solo così conforme ad un assetto costituzionale, che, già prefigurato nella normativa urbanistica statale attraverso i principi da essa desumibili, risulta oggi confermato (in un sistema dotato di maggiore elasticità) dagli articoli 114 e 118 della Costituzione, come innovati dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, e dallo stesso principio di sussidiarietà, ivi formalmente recepito.

In base al richiamato articolo 10 della legge n. 1150/1142, "...possono essere apportate al piano, su parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici e sentito il Comune, le modifiche che non comportino sostanziali innovazioni, tali cioè da mutare le caratteristiche essenziali del piano stesso ed i criteri di impostazione, le modifiche conseguenti all'accoglimento di osservazioni presentate al piano ed accettate con deliberazione del Consiglio comunale, nonché quelle che siano riconosciute indispensabili per assicurare:

- a) il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento a norma dell'articolo 6, secondo comma;
- b) la razionale e coordinata sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato;
- c) la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici;
- d) l'osservanza dei limiti di cui agli articoli 41-quinquies, sesto e ottavo comma e 41-sexies della presente legge".

Il senso complessivo della disposizione è che essa è posta a tutela d'interessi non essenzialmente locali, in nome dei quali la regione è abilitata ad apportare modifiche anche rilevanti e sostanziali al piano urbanistico, rimanendo pur sempre normalmente riservate all'ente municipale le scelte relative alla gestione e all'utilizzazione del territorio e quindi, innanzi tutto, alla sua zonizzazione.

In concreto, è dunque in questo contesto che la Regione avrebbe dovuto esercitare le proprie prerogative, nel rispetto quindi non solo della disciplina vigente, ma anche dei canoni di proporzionalità e di logicità. Ciò significa, in particolare, che essa non può rimettere in discussione le scelte municipali, ormai consolidate, espresse dall'atto commissariale del 1 dicembre 2004; avrebbe potuto invece (sulla base però di dati positivi esternati attraverso un'adeguata motivazione) anche negare la propria

approvazione, ma non di certo semplicemente sminuendo la portata del provvedimento di adozione della variante, che, corredato da una pertinente ricostruzione dell' iter logico seguito, invero rappresenta il risultato di una congrua istruttoria effettuata in collaborazione con l'ufficio tecnico comunale. Inoltre tale risultato - occorre ricordare - non è smentito (ed è anzi confermato) dagli atti prodotti dalla ricorrente (deliberazioni della G.R. 10 febbraio 2004 n. 33 e 7 marzo 2005 n. 275), comportanti cambi di destinazione (di rilevante portata anche in termini di edificabilità) in aree vicine o limitrofe a quelle di proprietà della signora Buonvino, nei quali è attestata la sufficienza delle aree a standard prima e dopo la data del 1° dicembre 2004 con argomenti identici a quelli sviluppati dall'istante, sia in sede procedimentale sia in sede processuale.

In conclusione, il ricorso dev'essere accolto e, per l'effetto, è d'annullare la delibera 13 aprile 2007 n. 481 della Giunta regionale, che dovrà dunque nuovamente provvedere alla conclusione del procedimento nei limiti di legge”.

Pertanto, stante l'annullamento della DGR n.481/2007, come innanzi disposto dal TAR Bari con la sentenza n.1208/2011, è necessario provvedere, sulla scorta dei rilievi avanzati dal TAR medesimo, al riesame della proposta di ritipizzazione nel Comune di Bari adottata con DCA n.1/2004, ai fini della conclusione del relativo procedimento ex art.16 della LR n.56/1980.

Per una migliore comprensione della vicenda giova ricordare che le motivazioni denegative di cui alla relazione istruttoria del SUR n.07/2006 (fatte proprie dal CUR con il parere n.27/2006 e dalla GR con la delibera n.481/2007), ancorchè da ritenersi a tutt'oggi fondate per gli aspetti strettamente tecnico-urbanistici, erano originate dalle seguenti valutazioni:

- la configurazione dell'area oggetto della proposta di ritipizzazione risulta evidentemente avulsa e scoordinata rispetto al contesto delle previsioni insediative ed urbanizzative del PRG del Comune di Bari per il territorio interessato, determinando inoltre la formazione di aree relitto di zone destinate a “verde pubblico” con compromessa funzionalità;
- la proposta di ritipizzazione dei suoli in questione come zona residenziale di espansione di tipo “C3” (per una superficie -non indicata in atti- dell'ordine di oltre 4 ettari e con un indice di fabbricabilità territoriale pari a mc/mq.0,50), dà luogo ad un nuovo carico insediativo residenziale, peraltro non valutato in sede di provvedimento commissariale, aggiuntivo rispetto alle previsioni di PRG del Comune di Bari per il settore stesso residenziale, notoriamente già sovradimensionate in misura notevolissima.

Dette motivazioni denegative non possono essere riproposte in questa sede, in quanto oggetto di censura di legittimità da parte del TAR.

Peraltro, all'attualità occorre rilevare, per circostanze ed atti di pianificazione generale del Comune di Bari sopravvenuti, quanto segue:

A1) L'area in questione è inclusa all'interno di una maglia omogenea tipizzata, nel PRG approvato con DPGR n.1475 del 08/07/1976, come “Area a verde pubblico di tipo A - verde urbano”. Tale destinazione urbanistica è disciplinata dall'art.31 della NTA del citato PRG, recentemente oggetto di una variante normativa definitivamente approvata in sede regionale con DGR n.2415 del 10/12/08, che regola le possibilità d'intervento nelle predette zone come segue:

“(…) Gli interventi nelle predette aree sono riservati all'intervento pubblico e possono essere attuati anche dal privato, regolamentandone l'uso attraverso apposita convenzione, purchè l'area non risulti inclusa nel Programma triennale delle OOPP, sia dotata di urbanizzazioni primarie o esista l'impegno inderogabile del concessionario a realizzarle.

Ogni intervento nelle presenti aree è subordinato al rispetto delle previsioni di cui al successivo art. 52. Ogni intervento privato nelle suddette aree è subordinato alla approvazione di piani urbanistici esecutivi estesi all'intera maglia di PRG nel rispetto delle prescrizioni di cui al co.3 del presente articolo.

E' consentito l'intervento diretto nelle maglie come individuate negli elaborati di PRG con superficie inferiore a 10.000 mq o residui inedificati di maglie aventi comunque superficie inferiore a 10.000 mq,

purchè esteso all'intera area disponibile e previa acquisizione del parere obbligatorio e vincolante della Circoscrizione territorialmente competente. (...)"

Sulla base della sopra riportata disciplina dell'art.31 delle NTA di PRG attualmente vigenti, come integrate con la variante normativa approvata con DGR n.2415 del 10/12/08, si rileva che le zone in questione non sono più riservate esclusivamente all'intervento pubblico, con preordinato vincolo espropriativo soggetto a caducazione quinquennale ai sensi della L. n. 1187/1968, e che è espressamente consentito l'intervento attuativo alternativo da parte del privato, in conformità del medesimo art. 31.

In relazione a quanto sopra, la proposta di ritipizzazione adottata con DCA n.1/2004 necessita, ad oggi, di puntuale riconsiderazione in sede comunale, ai fini della salvaguardia dell'interesse pubblico e generale rivestito dall'attuazione delle previsioni degli strumenti di pianificazione urbanistica attualmente vigenti del Comune di Bari, innanzi richiamate, alla luce altresì degli orientamenti espressi in materia dalla Corte Costituzionale con sentenza n.179 del 20/05/99.

B1) Sotto altro profilo, occorre rilevare che, in riferimento ad altra vicenda di contenzioso interessante il compendio di suoli di medesima proprietà Buonvino Anna, contermini alla particella catastale 302 di cui trattasi e con tipizzazioni di PRG analoghe, ed anch'esse oggetto di ordinanza di riqualificazione urbanistica (sentenza TAR Bari, Sezione Terza, n. 2047/2010), il Comune di Bari con DCC n. 106 del 15/12/2011 ha confermato la destinazione a "Viabilità di PRG" dei suoli facenti parte della rotatoria (demandando la quantificazione dell'indennizzo, ai sensi dell'art.39 del DPR 327/2001, alla Ripartizione Edilizia Pubblica) ed ha attribuito la destinazione "Zona per attività primarie di tipo A" (zona agricola) ai suoli facenti parte degli attraversamenti stradali.

Le citate determinazioni comunali, assunte con la DCC n.106/2011, costituiscono in punto di fatto un preciso indirizzo di pianificazione, anche rispetto al quale (così come per il precedente punto "A1") la proposta di ritipizzazione adottata con DCA n.1/2004 necessita, ad oggi, di puntuale riconsiderazione in sede comunale.

C1) Infine, la "Variante di adeguamento del PRG al PUTT/Paesaggio", adottata dal Comune di Bari con DCC n.56 del 09/07/2010 e n.13 del 09/03/2011, ha rilevato la presenza, lungo il lato Nord dell'area di cui trattasi, di un "reticolo idrografico" (vedasi "Tav.4/serie 2 - serie 6"), rispetto al quale emerge la necessità di pregiudiziali puntuali accertamenti di compatibilità della proposta di ritipizzazione adottata con DCA n. 1/2004.

Peraltro, la citata "Variante" è stata approvata, giusta DGR n.1812 del 02/08/2011, con prescrizioni e modifiche e richiesta di adeguamento/controdeduzioni comunali ex art. 16/co. 11° della LR n.56/1980, ivi compresa richiesta di condivisione con l'Autorità di Bacino della Puglia degli approfondimenti ed adempimenti da eseguire in riferimento alla "Carta idrogeomorfologica" approvata con delibera n.48/2009 del Comitato Istituzionale AdB.

Per i rilievi innanzi esposti ai punti A1-B1-C1, essenzialmente riferiti alla verifica di coordinamento e di compatibilità, con gli atti di pianificazione generale comunale sopravvenuti, della proposta di ritipizzazione dei suoli in questione come zona residenziale di espansione di tipo "C3", adottata con DCA n.1/2004, la proposta stessa non risulta meritevole di accoglimento.

Si puntualizza infine che la LR 24/07/2012 n.22 ha disposto la soppressione del Comitato Urbanistico Regionale.

Premesso quanto sopra, si propone alla Giunta di prendere atto della sentenza n.1208/2011 del TAR Bari - Sezione Prima e conseguentemente, per i rilievi emersi nella presente fase di riesame ed innanzi esposti ai punti A1-B1-C1, di non approvare e rinviare al Comune di Bari, ai sensi dell'art.16 della LR 31/05/80 n.56, gli atti della Variante al PRG adottata con delibera di Commissario ad acta n.1 del 01/12/2004 (rettificata in data 02/12/2004), per la ritipizzazione del suolo di proprietà della Sig.ra Buonvino Anna (in catasto p.lla 302 del foglio n.61) come zona residenziale di espansione di tipo "C3". ""

Il presente provvedimento appartiene alla sfera delle competenze della Giunta Regionale così come puntualmente definite dall'art. 4 - comma 4° - lettera "d)" della l.r. n.7/97.

“COPERTURA FINANZIARIA AI SENSI DELLA L.R. N. 28/2001 E S.M. E I.”

La presente deliberazione non comporta implicazioni di natura finanziaria sia di entrata che di spesa e dalla stessa non deriva alcun onere a carico del bilancio regionale.

L'Assessore relatore, sulla scorta delle risultanze istruttorie sopra riportate, propone pertanto alla Giunta l'adozione del conseguente atto finale.

LA GIUNTA

UDITA la relazione e la conseguente proposta dell'Assessore relatore;

VISTE le dichiarazioni poste in calce al presente provvedimento;

A voti unanimi e palesi espressi nei modi di legge,

DELIBERA

DI FARE PROPRIA la relazione dell'Assessore relatore, nelle premesse riportata;

DI PRENDERE ATTO della sentenza n.1208/2011 del TAR Bari - Sezione Prima.

DI NON APPROVARE E DI RINVIARE di conseguenza al Comune di Bari, ai sensi dell'art.16 della LR n.56/1980, per le motivazioni di cui alla relazione in premessa, gli atti della Variante al PRG adottata con delibera di Commissario ad acta n.1 del 01/12/2004 (rettificata in data 02/12/2004), per la ritipizzazione del suolo di proprietà della Sig.ra Buonvino Anna (in catasto p.IIa 302 del foglio n.61) come zona residenziale di espansione di tipo "C3"; quanto innanzi, per i rilievi emersi nella presente fase di riesame ed innanzi esposti ai punti A1-B1-C1, qui in toto condivisi e che si intendono, per economia espositiva, integralmente trascritti.

DI DEMANDARE al Servizio Urbanistica la notifica del presente atto al Sindaco del Comune di Bari, per gli ulteriori adempimenti di competenza.

DI PROVVEDERE alla pubblicazione del presente atto sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia (a cura del Servizio Urbanistica).

Il Segretario della Giunta Il Presidente della Giunta
Avv.Davide F.Pellegrino Avv. Loredana Capone
