

Pubblicato il 13/11/2018

N. 06392/2018REG.PROV.COLL.

N. 07905/2011 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero 7905 di registro generale del 2011, proposto dai signori Porzia Quagliarella, Angela Quacquarelli, Marilena Porro, Filomena De Nigris, Michele Porro nonché dalla società “*LQ Costruzioni di Quacquarelli A&C sas*”, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Angelo Clarizia, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Principessa Clotilde, n. 2;

contro

Regione Puglia, in persona del Presidente in carica *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Sabina Ornella Di Lecce e Anna Bucci, con domicilio eletto presso la delegazione regionale in Roma, via Barberini, n. 36;
Comune di Trani, in persona del Sindaco in carica *pro tempore*, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per la Puglia - Bari, Sezione II, n. 307 del 18 febbraio 2011, resa tra le parti, concernente modifica a Piano Urbanistico Generale del Comune di Trani.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 settembre 2018 il consigliere Giovanni Sabato e uditi, per le parti rispettivamente rappresentate, gli avvocati Clarizia e Bucci;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto davanti al T.a.r. per la Puglia - Bari, Sezione II, i signori Porzia Quagliarella, Angela Quacquarelli, Marilena Porro, Filomena De Nigris, Michele Porro nonché la società "*LQ Costruzioni di Quacquarelli A&C sas*", hanno chiesto l'annullamento dei seguenti atti:

a) la delibera di Consiglio Comunale del 31.03.2009 n. 8, recante approvazione del PUG del Comune di Trani, pubblicata sul B.U.R.P. n. 68 del 7.05.2009, a mezzo del quale l'area è stata tipizzata quale "*zona di recupero territoriale*";

b) la deliberazione di Giunta Regionale del 17.02.2009, n. 184 recante attestazione di compatibilità del PUG del Comune di Trani *ex art. 11 l.r. 20/2001*;

c) la delibera di Consiglio Comunale del 21.12.2007 n. 109, recante rigetto dell'osservazione presentata dalla sig.ra Quagliarella.

2. I predetti, nel lamentare l'illegittimità di tali atti deliberativi, così invocandone l'annullamento, hanno dedotto i seguenti vizi:

i) la tipizzazione impressa all'area contrasta con gli obiettivi del P.U.G.;

ii) il P.U.G. definitivamente approvato ha tipizzato aree aventi caratteristiche del tutto simili a quella di proprietà dei ricorrenti come aree edificabili ed il Comune non ha tenuto conto dello stato di urbanizzazione dell'area;

iii) la rilevanza delle modifiche apportate in sede di approvazione del PUG avrebbe richiesto la riattivazione del diaframma partecipativo mediante la ripubblicazione del piano;

iv) la Regione, nell'apportare tale modifiche sostanziali, avrebbe travalicato i limiti della sua competenza.

2. Con l'impugnata sentenza – n. 1511 del 19 maggio 2010 – il Tribunale, nella resistenza del Comune di Trani e della Regione Puglia, ha così deciso il gravame al suo esame:

a) ha respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa notificazione all'Amministrazione provinciale (questo capo della sentenza non è stato impugnato e pertanto è passato in giudicato);

b) ha respinto tutte le censure sollevate evidenziando, tra l'altro, che l'art. 11 della legge regionale n. 20 del 2001 non impone la ripubblicazione del Piano in caso di modifiche apportate in sede approvativa e *“la tipizzazione impressa all'area di proprietà dei ricorrenti in realtà recepisce la nuova vocazione della zona ad un utilizzo residenziale, ed il fatto che il P.U.G. abbia scelto di indirizzare tale sfruttamento verso una edilizia non intensiva è insindacabile nel merito in quanto frutto di una scelta discrezionale della Amministrazione”*;

c) ha condannato i ricorrenti al rimborso delle spese di lite (€ 1.500,00) a favore di ciascuna delle Amministrazioni resistenti.

4. Avverso tale pronuncia i predetti hanno interposto appello, ritualmente notificato il 30 settembre 2011 e depositato il 10 ottobre 2011, articolando due motivi d'appello (pagine 6-23 del gravame) nei termini di seguito sintetizzati:

I) ha errato il Tribunale nel ritenere non necessaria la ripubblicazione del Piano stante la rilevanza delle modifiche apportate in sede di Conferenza di Servizi, a

seguito delle quali la destinazione d'uso dell'area è passata da Agricola Speciale a Zona di recupero territoriale, ed in considerazione del fatto che le stesse modifiche non erano dettate dalla necessità di adeguamento alle previsioni dei piani sovracomunali;

II) il Tribunale non ha considerato l'illogicità della scelta urbanistica di imprimere una destinazione urbanistica che si giustifica per la rilevanza paesaggistica dei luoghi ad un'area che è priva di tali caratteristiche e che è ubicata a ridosso di aree già urbanizzate.

5. In data 28 luglio 2012 si è costituita la Regione Puglia chiedendo il rigetto del gravame per infondatezza.

6. In vista della trattazione del merito, le parti hanno presentato memorie insistendo per le rispettive conclusioni.

7. All'udienza pubblica del 21 giugno 2018, la causa è stata discussa e trattenuta dal Collegio in decisione.

8. L'appello non merita accoglimento.

8.1. Con il primo motivo, l'appellante lamenta che il Tribunale avrebbe errato nel ritenere non necessaria la ripubblicazione del piano dopo che la Regione aveva apportato rilevanti modifiche al disegno pianificatorio partorito dall'Amministrazione comunale. L'appellante formula tale critica sviluppando due linee argomentative: per la prima valorizza la rilevanza delle modifiche apportate rispetto all'assetto urbanistico scolpito in sede di adozione dello strumento, anche valorizzando la nuova destinazione impressa all'area; per la seconda, evidenzia che tali modifiche sarebbero frutto della mera discrezionalità dell'Ente Regione siccome non dettate dalla necessità di adeguamento ai piani sovracomunali.

8.2. Nessuno dei due versanti argomentativi risulta convincente.

8.2.1. Non il primo perché, come evidenziato dalla difesa regionale, le modifiche apportate in sede di approvazione del PUG sono di carattere meramente formale

rispetto alla versione del Piano adottato, in quanto l'unica tangibile differenza attiene alla riduzione dell'altezza massima dei fabbricati edificabili da mt. 7 a mt. 4,5 nell'invarianza degli altri indici quali la superficie minima di comparto, la superficie minima del lotto interno al comparto, le tipologie di edificazione insediabili e l'obbligo di preventiva approvazione del piano di recupero e completamento. La disamina del rilievo non può andare inoltre disgiunta dalla collocazione della vicenda nella cornice normativa di riferimento, costituita dalla legge regionale n. 20 del 2001 (art. 11) la quale, come rilevato da questo Consiglio, non contempla la ripubblicazione del PUG (Cons. Stato, sez. IV, 13 marzo 2014 n. 1241), essendosi rilevato che *“La disposizione predetta, non pare al Collegio introduca elementi devianti rispetto alla consolidata regola giurisprudenziale secondo la quale (Cons. Stato Sez. IV, 09-03-2011, n. 1503) "in linea di principio, se la pubblicazione del progetto di piano regolatore generale prevista dalle diverse e concordanti leggi regionali è finalizzata alla presentazione delle osservazioni da parte dei soggetti interessati al progetto di piano quale adottato dal Comune, essa non è richiesta di regola per le successive fasi del procedimento, anche se il piano risulti modificato a seguito dell'accoglimento di alcune osservazioni o modifiche introdotte in sede di approvazione regionale, salvo che si tratti di modifiche tali da stravolgere il piano e comportare nella sostanza una nuova adozione"*. Ebbene, per le anzidette ragioni, le modifiche apportate dalla Regione non raggiungono tale soglia per la sostanziale continuità tra le rispettive discipline (*ante e post* approvazione) emergendo piuttosto una innovazione nominalistica nell'uso di una formula lessicale diversa dalla precedente ovvero sia da *“Agricola Speciale”* a *“Zona di recupero territoriale”*. Né emerge una netta differenza tra la destinazione impressa dal piano adottato e quella risalente alla precedente disciplina urbanistica in quanto l'area *de qua* era tipizzata *“Verde Urbano”* e *“Zona Agricola”* nel previgente P.R.G.. Tale circostanza è in grado di meglio lumeggiare l'assetto degli interessi sotteso al ricorso in quanto questo sottende non la preservazione di potenzialità edificatorie dell'area

ormai acquisite quanto piuttosto l'implementazione delle stesse mediante l'introduzione di una destinazione di tipo residenziale.

8.2.2. Anche in tale ottica non assume rilievo quanto evidenziato dall'appellante con l'ulteriore versante critico, laddove pone in evidenza che le modifiche apportate dall'ente regionale non sono dettate dall'esigenza di adeguamento ai piani sovracomunali. L'osservazione non è in grado di inficiare la legittimità della deliberazione approvativa in quanto al più impinge nei rapporti tra gli enti che concorrono alla formazione della disciplina urbanistica e nell'equilibrio tra le rispettive competenze senza che possa ridondare sulla latitudine del principio del contraddittorio assuntivamente violato. Vi è ad ogni modo da rilevare che la riconosciuta natura complessa (ancorché a complessità diseguale) dell'atto pianificatorio postula il concorso al procedimento formativo dello strumento pianificatorio sia dell'ente comunale che di quello regionale ciascuno nell'esercizio di un coefficiente di discrezionalità che è insito nella predisposizione di regole che attengono all'uso del territorio. La Sezione ha già avuto modo di evidenziare, infatti, che *“Il piano regolatore generale è un atto avente natura complessa in quanto alla sua formazione concorrono le volontà di due Enti diversi, il Comune, al quale spetta l'iniziativa e la definizione dei contenuti dell'atto di pianificazione, e la Regione, che deve provvedere alla definitiva approvazione dello strumento urbanistico; nonostante la concorrente partecipazione delle suddette Amministrazioni si tratta di atto complesso di tipo diseguale, che vede nel procedimento di formazione, sotto un profilo sostanziale oltreché procedimentale, un ruolo differenziato dei predetti Enti, dovendosi attribuire una posizione preponderante all'ente locale nella regolazione degli interessi urbanistici comunali, e a tale conclusione si perviene in coerenza con i principi di rango costituzionale che assegnano la funzione primaria di pianificazione all'Amministrazione comunale e tanto anche dopo la riforma degli artt. 117 e 118 Cost.; naturalmente il ruolo affidato alla Regione non è quello di mero ausilio e/o di apporto istruttorio e neppure solo quello di esame e controllo dell'attività di iniziativa ed elaborazione delle scelte urbanistiche svolte dal Comune,*

potendosi ben parlare di una funzione di copianificazione urbanistica. In altri termini i poteri assegnati all'Ente Regione nella sede di formazione degli strumenti urbanistici generali, come la variante sostanziale, sono quelli funzionali alla cura degli interessi propri del livello di governo regionale, senza che possano interferire nel perimetro decisionale di pianificazione dell'ente locale più prossimo alla comunità per la quale si intende approntare il piano di disciplina dell'assetto urbanistico" (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2016, n. 1346). Ne consegue che le modifiche al disegno pianificatorio apportate dalla regione non devono essere giustificate dall'esigenza di adeguamento del piano sovracomunale.

8.3. Nemmeno possono essere condivise le ulteriori critiche sollevate dall'appellante, con le quali ha reiterato quanto dedotto in primo grado a proposito della insussistenza di ragioni effettive che giustifichino l'introduzione della più restrittiva disciplina urbanistica. Invero le restrizioni introdotte con l'art.4.05 NTA, secondo le prospettazioni del Comune, sottendono ragioni di tutela delle specifiche valenze paesaggistiche della zona denominata di recupero territoriale per la tipologia delle costruzioni e per la qualità della vegetazione esistenti. Sul punto, l'appellante, nel reiterare le corrispondenti deduzioni di primo grado, lamenta che tali prescrizioni non sarebbero giustificate dal pregio paesaggistico dell'area.

8.3.1. La disamina del rilievo in esame non può prescindere dalla considerazione relativa alla particolare ampiezza delle facoltà discrezionali che competono agli enti preposti all'elaborazione della disciplina urbanistica. Il Collegio deve innanzi tutto ribadire, nella presente sede, principi già espressi dalla giurisprudenza di questa Sezione (e anche di recente confermati: v., tra le altre, Cons. Stato, sez. IV, 25 maggio 2016 n. 2221; 3 novembre 2016, n. 4599), in relazione all'esercizio del potere di pianificazione urbanistica ed alla natura della motivazione delle scelte in tal modo effettuate, nel senso che segue:

- le scelte urbanistiche costituiscono valutazioni di merito sottratte al sindacato giurisdizionale di legittimità, salvo che risultino inficiate da errori di fatto, abnormi

illogicità, violazioni procedurali, ovvero che, per quanto riguarda la destinazione di specifiche aree, risultino confliggenti con particolari situazioni che abbiano ingenerato affidamenti e aspettative qualificate (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 18 agosto 2017, n. 4037; sez. VI, 5 marzo 2013, n. 1323; sez. IV, 25 novembre 2013, n. 5589; sez. IV, 16 aprile 2014, n. 1871);

- l'onere di motivazione gravante sull'amministrazione in sede di adozione di uno strumento urbanistico, salvo i casi in cui esso incida su zone territorialmente circoscritte ledendo legittime aspettative, è di carattere generale e risulta soddisfatto con l'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte effettuate, senza necessità di una motivazione puntuale e "mirata" (Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5478);

- *“il potere di pianificazione urbanistica del territorio — la cui attribuzione e conformazione normativa è costituzionalmente conferita ex art. 117 comma 3, Cost. ed il cui esercizio è normalmente attribuito, pur nel contesto di ulteriori livelli ed ambiti di pianificazione, al Comune (potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni), non è limitato alla individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, ed in particolare alla possibilità e limiti edificatori delle stesse; al contrario, tale potere di pianificazione deve essere rettamente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica non circoscritto alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità, in tal modo definiti, ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizzi anche finalità economico-sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e di positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati; tali finalità, più complessive dell'urbanistica, e degli strumenti che ne comportano attuazione, sono peraltro desumibili fin dall'art. 1, l. 17 agosto 1942 n. 1150, laddove essa individua il contenuto della disciplina urbanistica e dei suoi scopi, non solo nell'assetto ed incremento edilizio dell'abitato, ma anche nello sviluppo urbanistico in genere nel territorio della Repubblica”* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 16 giugno 2017, n. 2956).

8.4. Orbene, ritiene il Collegio che gli elementi addotti dall'appellante non sono in grado di suffragare una posizione di legittimo e qualificato affidamento in considerazione del fatto che l'avversata disciplina urbanistica ha confermato la pregressa destinazione agricola dell'area cosicché non si registra alcuna *reformatio in peius* di previsioni urbanistiche, evenienza questa che peraltro nemmeno comporta la necessità di una motivazione specifica rispetto a quella che può agevolmente evincersi dai criteri di ordine tecnico - urbanistico seguito per la redazione dello strumento urbanistico (Cons. Stato, sez. IV, 26 maggio 2003, n. 2827; 28 febbraio 2005 n. 719).

8.5. Nemmeno può dirsi tradito l'assetto teleologico che connota la destinazione agricola contemplata dal regime urbanistico generale potendo questa essere volta a sottrarre parti del territorio comunale a nuove edificazioni, ovvero a garantire ai cittadini l'equilibrio delle condizioni di vivibilità, assicurando loro quella quota di valori naturalistici e ambientali necessaria a compensare gli effetti dell'espansione urbana (Cons. Stato, sez. IV, 16 dicembre 2016, n. 5334; 12 maggio 2016, n. 1917; 16 novembre 2011, n. 6049; 27 luglio 2011, n. 4505; 13 ottobre 2010, n. 7478; 27 luglio 2010, n. 4920).

9. In conclusione, il ricorso è infondato e deve essere respinto.

10. Le spese del presente grado di giudizio, regolamentate secondo l'ordinario criterio della soccombenza, sono liquidate in dispositivo, in favore della Regione Puglia resistente nel presente giudizio, tenuto conto dei parametri stabiliti dal regolamento 10 marzo 2014, n. 55.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (n.r.g. 7905/2011), lo respinge.

Condanna l'appellante al rimborso, in favore della Regione Puglia, delle spese di giudizio che liquida in € 3.000,00 (tremila/00) oltre agli accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e rimborso spese generali al 15%).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 settembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere, Estensore

Silvia Martino, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Sabato

IL PRESIDENTE
Antonino Anastasi

IL SEGRETARIO