



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 di registro generale 5996 del 2005, proposto da:  
Edildomus S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. ti Vincenzo Caputi Jambrenchi  
Giuseppe Tempesta, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Roma, via  
Vincenzo Picardi 4/B;

***contro***

Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro tempore, non  
costituita in giudizio;  
Comune di Barletta, in persona del Sindaco pro tempore, non costituito in  
giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. PUGLIA - BARI: SEZIONE III n. 02293/2004, resa tra  
le parti, concernente APPROVAZIONE VARIANTE PRG.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 luglio 2011 il Cons. Andrea Migliozi e udito per la parte appellante l'avv. Vincenzo Caputi Jambrenghi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

La Società Edildomus S.r.l. espone di essere proprietaria di un suolo sito in agro del Comune di Barletta, in località Maranco-Litoranea di ponente, classificato nel PRG approvato nel 1971 come “zona verde speciale L” (disciplinata dall’art.19 delle NTA) e inserito nel primo e nel secondo programma di attuazione.

Ciò detto, l’Amministrazione comunale di Barletta facendo seguito ad un procedimento di revisione del PRG e di adeguamento dello strumento urbanistico alla l.r. n.56/80 iniziato nel 1984 e proseguito nel 1988, con deliberazione del Consiglio Comunale n.31/2000 del 31/3/2000 adottava la variante di adeguamento del PRG alla legge regionale n.56/80, con la quale veniva modificata la destinazione urbanistica dell’area di proprietà dell’appellante da “verde speciale L” a “zona omogenea F - parco urbano”.

La Società interessata presentava, in relazione all’avvenuta adozione di detta variante, le proprie osservazioni, che venivano, però, rigettate con deliberazione consiliare n.76 dell’1/8/2001.

Quindi, con deliberazione n.564 del 1//4/2003 la Giunta Regionale della Puglia approvava la variante al PRG del Comune di Barletta di adeguamento alla l.r. n.56/80, confermando la prescrizione suindicata.

La Edildomus impugnava innanzi al TAR per la Puglia le delibere (rispettivamente della Regione e del Comune di Barletta) di approvazione e adozione della variante di che trattasi (ivi compreso l’atto deliberativo di reiezione delle osservazioni a suo tempo prodotte); e l’adito Tribunale Amministrativo Regionale, con sentenza

n.2293/2004, rigettava il proposto ricorso, ritenendolo in parte infondato e in parte inammissibile.

Tale sentenza, ritenuta errata ed ingiusta, è stata impugnata dalla Società in parola, che ha dedotto a sostegno del proposto gravame i seguenti motivi:

Violazione artt 16, 51, 55 l.r. Puglia n.56/80; legge n.1150 del 17/8/1942; legge n.765 del 6/8/1967; d.m. 2/4/1968 n.1444; art.23 legge n.241/90; delibera Giunta Regionale n.6320 del 13/11/1989. Eccesso di potere per inesistenza del presupposto legittimante; contrasto con la precedente determinazione degli “indirizzi generali del governo” fissati dallo stesso Consiglio Comunale con delibera n.5/1998, difetto di istruttoria, illogicità, manifesta contraddittorietà, difetto di motivazione, sviamento, illegittimità derivata;

Violazione artt.16, 51,55 legge regionale Puglia n.56/80; 41 quinquies legge n.1150 del 1942; legge n.765del 1968; d.m. n. 1444 del 1968 , art. 3 legge n.241/90; eccesso di potere per illogicità manifesta, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, carenza ed erronea motivazione, sviamento;

Violazione del PUTT approvato con delibera G.R. n.1748 del 15/122/2000; artt.16 e 51 l.r. Puglia n.56/80; legge n.431/1985, art.3 legge n.241/90; eccesso di potere per inesistenza del presupposto legittimante, difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, illogicità manifesta, carenza ed erronea motivazione, sviamento.

Le Amministrazioni comunale e regionale, ancorché intimate, non si sono costituite in giudizio.

All'udienza del 12 luglio 2011 la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

L'appello è infondato e va pertanto respinto, con conferma di quanto deciso in primo grado.

Con il primo, articolato mezzo di gravame, parte appellante imputa all'Amministrazione comunale di aver operato una modifica della destinazione urbanistica dell'area di sua proprietà da "verde speciale L" ( che riconosce la realizzabilità di insediamenti turistici e residenziali) a "zona omogenea F - parco urbano" ( con sostanziale privazione di utilizzazione edificatoria) da ritenersi illegittima per le ragioni che seguono, qui sinteticamente indicate:

L'Amministrazione ha esorbitato dalle finalità proprie dell'utilizzato strumento giuridico della variante di adeguamento, dal momento che la previsione di parco urbano è una scelta innovativa di pianificazione urbanistica, possibile solo in sede di variante generale al PRG;

le finalità di una variante di adeguamento sono quello di adeguare gli standards minimi; e nella specie la modificazione operata viola i limiti di detta variante, atteso che la previsione di un parco urbano costituisce, ai sensi dell'art. 4 del D.M. n.1444/68, un'attrezzatura di pubblico interesse non rientrante negli standards minimi obbligatori ex art.3 del citato D.M.;

il previsto parco urbano è sovradimensionato, è stato imposto senza una previa istruttoria e la sua localizzazione anche nel centro storico, nel cui ambito insiste l'area dell'appellante, è del tutto illogica; inoltre, contrariamente a quanto sostenuto dal Comune, non è configurabile alcuna assimilazione tra la zona a verde speciale L e la zona omogenea F, non potendo essere la prima ricompresa tra le attrezzature pubbliche di interesse generale;

trattandosi di scelta pianificatoria di carattere sostanziale, la previsione, anche a volerla considerare come adeguamento al preesistente P R G, doveva essere preceduta da una delibera di individuazione degli indirizzi cui uniformarsi in sede di variante allo stesso P R G.

I dedotti profili di illegittimità, per quanto abilmente prospettati, non appaiono rinvenibili in capo agli atti deliberativi oggetto di causa.

Le critiche rivolte all'operato dell'Amministrazione (e alle statuizioni rese dal primo giudice) attengono ad aspetti sia di tipo sostanziale, che procedurale, fra loro intimamente connessi, sussumibili in sostanza nel fatto che sarebbe stata effettuata dal Comune di Barletta una nuova, immotivata zonizzazione dell'area di proprietà della Edildomus, venendo tale scelta pianificatoria introdotta a mezzo di uno strumento urbanistico-giuridico non appropriato, ossia una variante di adeguamento.

Avuto riguardo al primo dei suindicati profili, appare utile richiamare alcuni principi più volte affermati in giurisprudenza, pienamente condivisi dal Collegio, qui pure applicabili e cioè che:

le scelte effettuate dalla P.A. in sede di formazione ed approvazione dello strumento urbanistico sono accompagnate da un'ampissima discrezionalità e per ciò stesso sono nel merito insindacabili se non per errori di fatto, abnormità e irrazionalità (cfr. Cons. Stato Sez. IV 6/2/2002 n.664; idem 9/7/2002 n.3817 ; 27/7/2010 n.4920);

l'Amministrazione, in virtù della suddetta discrezionalità, non è tenuta a fornire un'apposita motivazione in ordine alle scelte operate, rinvenibile, comunque, questa, nelle ragioni che giustificano l'impostazione del piano (cfr. Cons Stato Sez IV 18/8/2004 n.4550); e, avuto riguardo alla destinazione delle singole aree, la scelta urbanistica non abbisogna di specifica motivazione se non nel caso che si vada ad incidere su posizioni giuridicamente differenziate (cfr. Con stato Sez. IV 10/2/2007 n.2418; idem n.4920/2010 già citata) .

Ora, da un punto di vista sostanzialistico, in linea generale e di principio, il mutamento della destinazione urbanistica dell'area dell'appellante (da zona "verde speciale L" a "zona omogenea F – parco urbano"), in ossequio alle *regulae juris* più volte dettate da questo giudice, non può dirsi essere intervenuto illegittimamente, atteso che: a) trattasi di scelta rimessa nel merito all'insindacabile

valutazione della P.A.; b) la “nuova” previsione impressa all’area de qua non risulta affetta da irrazionalità e/o abnormità, né da travisamento dei fatti; c) alcuna aspettativa qualificata ad una immodificabilità dell’area di sua proprietà può vantare la Società Edildomus, a fronte dell’indiscutibile potestà del Comune di esercitare lo jus variandi, senza, peraltro, essere l’Ente locale tenuto a fornire al riguardo una specifica motivazione.

Passando poi alla disamina delle questioni attinenti al profilo, per così dire, procedurale della vicenda, anche qui i rilievi mossi all’Amministrazione non convincono.

La denominata variante per la conformità alla L.R. n.56/80 del vigente Piano Regolatore Generale è stata adottata con delibera del Consiglio comunale di Barletta n.31 del 13/3/2000 e approvata con delibera della Giunta regionale della Puglia n.564 del 17/4/2003 , seguendo l’iter previsto dalla legge regionale 31/5/1980 n.56 (“tutela ed uso del territorio”) all’art.16, secondo cui le “Varianti al PRG ... seguono il procedimento di adozione e approvazione del PRG”.

La disamina degli atti in contestazione permette di appurare che è stato utilizzato uno strumento giuridico-urbanistico, la variante al PRG, che, ai fini della sua formazione e approvazione, reca gli elementi procedurali imposti dalla legge e richiesti altresì dalla giurisprudenza per conseguire le finalità di integrazione, aggiornamento ed ottimizzazione del preesistente Piano Regolatore Generale, se è vero che le relative determinazioni sono state precedute dalla relativa istruttoria, sono munite di relazioni e pareri , risulta essere stata assicurata la fase di tipo garantistico della presentazione ed esame delle osservazioni alla predetta variante (tra cui quella della Società appellante), il tutto in linea con lo schema paradigmatico che il legislatore regionale ha all’uopo prescritto.

Con riferimento poi al suo contenuto previsionale, con la variante in discorso si è provveduto a razionalizzare l’assetto dei suoli come tipizzati dalle esistenti

zonizzazioni, con un'operazione di adeguamento del PRG volta a soddisfare precipuamente il fabbisogno di standards urbanistici e di nuovi spazi pubblici in relazione all'intervenuto incremento demografico della popolazione della città e tenuto altresì conto della vigente insufficiente dotazione di tali standards e infrastrutture.

Parte appellante in proposito assume che tale operazione non era possibile in relazione allo strumento utilizzato, una variante di adeguamento, che avrebbe potuto consentire al massimo di prevedere un incremento degli standards urbanistici minimi obbligatoriamente previsti, di cui all'art.3 della D.m. n.1444/68, ma giammai recare la previsione di nuove zonizzazioni come quella di parco urbano introdotta per l'area della Edildomus..

Un siffatto ragionamento è inficiato da un duplice errore: il primo, quello di voler individuare uno strumento urbanistico ad hoc, appunto la variante di adeguamento, come atto di normazione urbanistica di rango minore, inidoneo ad apportare le modifiche del genere di quella qui in contestazione; il secondo, quello di configurare un distinguo, tra gli standards minimi ex art.3 del D.M. n.1444/68 e le attrezzature di interesse generale di cui all'art.4 dello stesso D.M., lì dove queste ultime non possono considerarsi tout court degli standards.

Al riguardo si deve osservare che in realtà solo per una ragione puramente nominalistica l'Amministrazione ha definito la variante "de qua" di adeguamento (ma non esiste nella tipologia degli atti urbanistici una figura di strumento di tal genere ) e che, avuto riguardo al contenuto sostanziale delle previsioni da esso recate e sulla scorta del modus procedendi osservato in sede di formazione ed approvazione, quella posta in essere è una variante generalmente tipizzata dalla legge e a mezzo della quale la P.A. si occupa di assicurare con una apposita disciplina la tutela del territorio comunale.

In ogni caso, sempre sotto il profilo sostanziale, la distinzione tra opere ex art. 3 e opere ex art. 4 del D.M. n.1444/68, se pur configurabile in linea teorica ai fini all'esame, non vale a dimostrare che l'Amministrazione non poteva integrare ed adeguare, come in effetti avvenuto, anche gli spazi pubblici di interesse generale sussumibili sotto la tipologia di parco urbano, ben rientrando tale operazione nei poteri di disciplina e tutela urbanistica rimessi all'Amministrazione, una volta accertata, come nella specie avvenuto, la insufficiente dotazione di attrezzature pubbliche che contraddistinguono la zonizzazione di tipo F.

Se proprio di adeguamento o meglio di incremento della dotazione di standards si vuol parlare, non si vede, insomma, perché tale riparametrazione non possa essere individuata e concretamente prevista anche in relazione agli spazi pubblici di interesse generale (come un parco urbano), quali parametri urbanistici volti alla migliore vivibilità della popolazione residente sul territorio, il tutto a mezzo di uno strumento urbanistico di tipo ordinario come quello adottato e approvato, ancorché denominato di adeguamento (rectius "per conformità") del vigente PRG alla legge regionale n.56/80.

Insomma, sia in linea teorica che pratica, una adeguata dotazione delle attrezzature pubbliche di interesse generale, una volta rappresentata, come avvenuto in sede di formazione e approvazione della variante de qua., l'esigenza di prevedere le attrezzature stesse, non può non riguardare le misure minime di tali spazi, in modo tale da ottenere una corrispondenza tra le zonizzazioni del PRG vigente e quelle del PRG adeguato.

Relativamente alle censure formulate col secondo motivo di gravame, ritiene il Collegio debba condividersi perfettamente il rilievo di inammissibilità di tali doglianze.

Invero, parte appellante a pretesa dimostrazione della illogicità e contraddittorietà della modifica operata a "suo danno", deduce il caso della mancata previsione di

adeguamento degli standard per la zona D (produttiva), sebbene anche per quella zona fosse stata rilevato un deficit di dotazione .

Appare evidente che Edildomus non ha interesse a far valere tale apparente discrasia per la semplice ragione che essa non è titolare di un bene inserito in zona D ed in ogni caso, una siffatta omissione posta in essere dall'Amministrazione non si risolve certo in un'illegittimità della previsione riguardante la variazione urbanistica qui in contestazione.

Quanto, infine, alla dedotta violazione delle prescrizioni dei PUTT della Regione Puglia ad opera della variante di adeguamento, il vizio di legittimità non sussiste .

Invero, lamenta parte appellante che la variante al PRG ha introdotto una disciplina urbanistica più restrittiva e comunque ingiustificatamente penalizzante, che contrasterebbe con le prescrizioni dettate dal Piano Urbanistico Territoriale, lì dove quest'ultimo consentirebbe, a differenza della disciplina urbanistica comunale, una sia pur limitata edificazione.

L'invocata circostanza non si traduce in un'illegittimità dello strumento urbanistico comunale, avuto riguardo alla natura giuridica del PUT e tenuto conto, in particolare, dei rapporti di sovra e sottordinazione esistenti tra gli strumenti urbanistici in questione.

Il Piano Urbanistico Territoriale contiene una disciplina urbanistica con particolare riferimento agli aspetti paesistici e ambientali rivolta all'intero territorio regionale visto nel suo insieme, allo scopo di tutelarne la identità storica e culturale.

Le previsioni recate dal PUTT, in ragione di quanto testé osservato, hanno connotazioni di disciplina di carattere generale e perciò stesso non sono di per sé preclusive del potere dell'Ente locale di introdurre una normativa regolamentare di contenuto più analitico e restrittivo e che viene posta in essere in virtù di più pregnanti cognizioni dello stato dei luoghi e delle esigenze di tutela ad essi connesse da parte di un'Amministrazione (quella locale) da sempre

istituzionalmente rappresentativa degli interessi pubblici sottesi alla gestione di quella specifica porzione del territorio di una Regione.

In forza delle suestese considerazioni l'appello non appare meritevole di accoglimento.

Non occorre pronunciarsi sulle spese e competenze del presente grado del giudizio, stante la non avvenuta costituzione in giudizio delle parti intimate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Nulla spese

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 luglio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Numerico, Presidente

Andrea Migliozi, Consigliere, Estensore

Fulvio Rocco, Consigliere

Umberto Realfonzo, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/10/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)