**N. 04828/2012REG.PROV.COLL.**

**N. 05511/2009 REG.RIC.**

**N. 00288/2012 REG.RIC.**

**N. 01163/2012 REG.RIC.**

****

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello n. 5511 del 2009, proposto da  Immobiliare Spezzati s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Aldo Loiodice e Corrado Magistro, ed elettivamente domiciliata presso il primo dei difensori in Roma, via Ombrone n. 12/b, come da mandato a margine del ricorso introduttivo;

*contro*

Regione Puglia, in persona del presidente legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio; Comune di Bari, in persona del sindaco legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Luigi Volpe e Renato Verna, ed elettivamente domiciliato, unitamente ai difensori, presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2, come da mandato a margine della comparsa di costituzione e risposta;

sul ricorso in appello n. 288 del 2012, proposto da  Comune di Bari, in persona del sindaco legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Luigi Volpe e Renato Verna, ed elettivamente domiciliato, unitamente ai difensori, presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria n. 2, come da mandato a margine del ricorso introduttivo;

*contro*

Immobiliare Spezzati s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Aldo Loiodice, Isabella Loiodice e Corrado Magistro, ed elettivamente domiciliata presso il primo dei difensori in Roma, via Ombrone n. 12/b, come da mandato a margine della comparsa di costituzione e risposta;

*nei confronti di*

Regione Puglia, in persona del presidente legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Nicola Colaianni e Anna Bucci, ed elettivamente domiciliata presso la delegazione della Regione Puglia in Roma, via Barberini n. 36, come da mandato a margine della comparsa di costituzione e risposta;

sul ricorso in appello n. 1163 del 2012, proposto da  Regione Puglia, in persona del presidente legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Nicola Colaianni e Anna Bucci, ed elettivamente domiciliata presso la delegazione della Regione Puglia in Roma, via Barberini n. 36, come da mandato a margine del ricorso introduttivo;

*contro*

Immobiliare Spezzati s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall’avv. Aldo Loiodice, ed elettivamente domiciliata presso quest’ultimo in Roma, via Ombrone n. 12/b, come da mandato a margine della comparsa di costituzione e risposta;

*nei confronti di*

Comune di Bari, in persona del sindaco legale rappresentante pro tempore, non costituito in giudizio;

*per la riforma*

quanto al ricorso n. 5511 del 2009:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione terza, n. 639 del 24 marzo 2009;

quanto al ricorso n. 288 del 2012:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione seconda, n. 1149 del 26 luglio 2011;

quanto al ricorso n. 1163 del 2012:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione seconda, n. 1149 del 26 luglio 2011;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Bari, della Immobiliare Spezzati s.r.l. e della Regione Puglia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 giugno 2012 il Cons. Diego Sabatino e uditi per le parti gli avvocati Ignazio Lagrutta, su delega di Aldo Loiodice e Luigi Volpe, Claudio de Portu, su delega di Aldo ed Isabella Loiodice, e Anna Bucci;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso iscritto al n. 5511 del 2009, Immobiliare Spezzati s.r.l. propone appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione terza, n. 639 del 24 marzo 2009 con la quale è stato dichiarato inammissibile il ricorso proposto contro il Comune di Bari per l'annullamento per l'annullamento della deliberazione del Consiglio comunale n. 55 del 2005 adottata nella seduta del 2.05.05 avente ad oggetto “variante al PRG del sito Fibronit. Adozione”, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, anche non conosciuto, compresi i pareri e gli atti istruttori menzionati nella suddetta delibera consiliare.

A sostegno delle doglianze proposte dinanzi al giudice di prime cure, la Immobiliare Spezzati s.r.l., proprietaria nel Comune di Bari del suolo Fibronit dell’estensione di circa 7 ha, ha impugnato la delibera in epigrafe meglio indicata con la quale il Comune ha proceduto alla variazione del suolo Fibronit trasformandola da zona per attività terziarie a verde pubblico di tipo B (verde di quartiere) in tal modo azzerandone la capacità edificatoria e conseguentemente riducendo il valaore del suolo al di sotto dell’importo necessario per coprire i crediti delle banche titolari di ipoteca. Il ricorrente richiamava la complessa vicenda che aveva interessato il comprensorio Fibronit, dichiarato sito nazionale da bonificare, riferiva della sua zonizzazione ad attività terziarie e dell’adozione di un piano di lottizzazione che la ebbe ad interessare, rispetto al quale non è mai stata stipulata convenzione soprattutto perché occorreva bonificare il sito e l’amministrazione dell’epoca non aveva individuato le modalità di esecuzione per cui il Comune rimaneva inerte sin dal 1996, svolgendo solo iniziative dettate dall’urgenza degli eventi che mettevano in evidenza la dannosità del sito Fibronit. Con l’atto impugnato, che costituisce una mera (varvaianate) variante puntuale, non si provvedeva né alla bonifica del suolo né si realizzava veramente il presupposto tecnico amministrativo per realizzare il parco urbano.

Deduceva otto motivi di gravame e cioè: 1) Violazione artt. 14, 15 e 55 della l.r. n. 56/90 ed eccesso di potere. Invero si afferma la delibera non è corredata da tutti gli elaborati necessari e comunque la variante puntuale di destinazione di zona di un solo sito non è ammissibile per carenza dei presupposti di legge. 2)Violazione art. 20 della legge 27.7.01 n. 20 e 3) Violazione dell’art. 14 legge n. 20/01 ed eccesso di potere. Si reiterano e con riguardo alla nuova legge regionale n. 20/01 sostanzialmente le stesse argomentazioni esposte nel primo motivo con riguardo alla precedente elegge regionale n. 56/1980. Osserva la ricorrente che l’art. 20 della nuova l.r. prevede che le varianti agli strumenti comunali di pianificazione urbanistica possono essere formate solo per la realizzazione di programmi di edilizia residenziale pubblica e di piani per insediamenti produttivi e per la realizzazione di progetti di opere pubbliche e/o progetti di adeguamento agli standards urbanistici. Si violerebbe l’art. 14 in quanto non si è applicato il principio della perequazione urbanistica e non è stato previsto alcun strumento esecutivo in cui possa farsi applicazione di essa perequazione,intesa a distribuire equamente tra i proprietari interessati dagli intereventi i diritti edificatori attribuiti dalla apianificazzione urbanistica e dagli oneri conseguenti alla realizzazione degli intereventi di urbanizzazione del territorio. 4) Violazione art. 7 della l.r. n. 24 del 13.12.04 perché la delibera gravata non consente l’utilizzazione in sede si esecuzione della destinazione urbanistica e degli strumenti e dei principi di perequazione. 5) Violazione art. 9 legge regionale n. 20/01 che prevede la predisposizione obbligatoria di un PUE per le aree da sottoporre a recupero, PUE nella specie completamente pretermesso; 6) Violazione di legge ed eccesso di potere perché nella delibera gravata non viene indicato né ipotizzato un progetto esecutivo per realizzare il parco urbano; 7)Premesso che la bonifica del suolo Fibronit prescinde dalla destinazione di zona del suolo, il provvedimento impugnato si ravvisa illegittimo perché non si dà carico dell’esistenza di una lottizzazione sul medesimo suolo e della ricomprensione del compendio immobiliare Fibronit nel PRUSST (Programma di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio) della città di Bari. 8) La P.A. ha sovrapposto e confuso procedimenti per la bonifica e procedimenti urbanistici.

Costituitosi in giudizio il Comune di Bari, eccependo anche l’inammissibilità sotto vari profili dell’avverso gravamericorso, il ricorso veniva deciso con la sentenza appellata. In essa il T.A.R., accogliendo le prospettazioni della difesa del Comune resistente, riteneva inammissibile il ricorso, stante la sopravvenuta approvazione in via definitiva della variante gravata.

Contestando le statuizioni del primo giudice, la parte appellante evidenzia l’errata ricostruzione in fatto ed in diritto operata dal giudice di prime cure, in relazione all’asserita inammissibilità del ricorso, riproponendo in sede di appello le censure di merito non esaminate dal T.A.R..

Nel giudizio di appello, si è costituito il Comune di Bari, chiedendo di dichiarare inammissibile o, in via gradata, rigettare il ricorso.

Nelle more del giudizio di primo grado, la procedura amministrativa di approvazione della variante si completava con l’adozione della deliberazione di G.R. n.16 del 23.1.2007, pubblicata in B.U.R.P. n.22 del 13.2.2007, avente ad oggetto: “Bari-Variante al Piano Regolatore Generale vigente ex art.16 L.R. n.56/80 – variante della destinazione di zona del sito Fibronit. Approvazione”, che veniva parimenti gravata dalla Immobiliare Spezzati s.r.l. davanti al T.A.R. della Puglia con ricorso iscritto al n. 1049/2009.

Con questo secondo ricorso, la società ricorrente ha impugnato l’approvazione definitiva della variante della destinazione di zona del sito “Fibronit”, mai notificata alla stessa sebbene proprietaria dell’intera estensione, originariamente destinata ad attività terziaria e trasformata in area a verde pubblico di tipo B (verde di quartiere), in particolare affermando come, medio tempore, non si fosse pervenuti alla stipulazione della convenzione annessa alla lottizzazione approvata in via definitiva nel 1994 poiché l’area in questione era stata dichiarata sito da bonificare e l’Amministrazione non era riuscita ad individuare modalità compatibili con lo strumento lottizzatorio.

Peraltro, la ricorrente assumeva di aver conosciuto la deliberazione di approvazione definitiva della variante in questione soltanto a seguito della notificazione della sentenza del Tar n.639/2009, avvenuta in data 10 aprile dello stesso anno, che aveva dichiarato inammissibile l’intervenuta impugnazione della delibera di mera adozione della variante stessa proprio per la sopravvenienza dell’approvazione definitiva.

Costituitosi anche in questo secondo giudizio il Comune di Bari, il T.A.R. accoglieva il ricorso con la sentenza n. 1149/2011, sulla scorta dell’avvenuta violazione dell’art.14 della l.r. n.20/2001 e del principio di perequazione urbanistica ivi sancito nonché di eccesso di potere per erronea presupposizione, difetto di istruttoria ed ingiustizia manifesta.

La sentenza viene ora gravata, con due distinti appelli rispettivamente iscritti ai nn. 288/2012 e 1163/2012, dal Comune di Bari e dalla Regione Puglia.

Nell’ambito di tutti e due i ricorsi in secondo grado, si è costituita la Immobiliare Spezzati s.r.l., contestando le ragioni delle amministrazioni appellanti. La Regione Puglia ha dispiegato inoltre intervento adesivo alla posizione dell’appellante Comune di Bari anche nel ricorso iscritto al n. 288/2012.

All’udienza del giorno 8 novembre 2011, la trattazione del ricorso n. 5511/2009 veniva rinviata per consentire l’esame congiunto della vicenda unitamente agli altri due appelli proposti contro la sentenza n. 1149/2011 ed iscritti ai nn. 288/2012 e 1163/2012. Pertanto, dopo un ulteriore rinvio dato all’udienza del 7 febbraio 2012 (dove venivano rimessi unicamente i ricorsi n. 5511/2009 e 288/2012), alla pubblica udienza del 19 giugno 2012, i tre ricorsi sono stati congiuntamente discussi ed assunti in decisione.

DIRITTO

1. - In via preliminare, va disposta la riunione dei diversi appelli, a norma sia dell’art. 96 comma 1 che dell’art. 70 del codice del processo amministrativo, in quanto attinenti a vicende connesse, trattandosi dell’impugnazione dell’adozione e dell’approvazione di una variante urbanistica e, in relazione ai ricorsi iscritti ai nn. 288/2012 e 1163/2012, in quanto proposti avverso la stessa sentenza.

Trattandosi peraltro di impugnazioni riguardanti una fattispecie complessa articolatasi cronologicamente, la Sezione esaminerà le censure in rapporto alla loro pertinenza con lo snodarsi della sequenza procedimentale.

2. - Sempre in via preliminare, occorre evidenziare come i difensori della Immobiliare Spezzati s.r.l., avv.ti Aldo Loiodice e Isabella Loiodice, con atto depositato in udienza, abbiano dichiarato di rinunciare al mandato difensivo in relazione a tutti i ricorsi che li vedevano costituiti. Si tratta ad ogni modo di vicenda ininfluente per la decisione, attesa la presenza di altro difensore in relazione ai ricorsi n. 5511/2009 e n. 288/2012 e non essendovi stata sostituzione del patrocinatore a norma dell’art. 85 del codice di procedura civile in relazione al terzo ricorso.

3. - Viene dapprima in evidenza l’appello n. 5511/2009 proposto dalla Immobiliare Spezzati s.r.l. sulla sentenza n. 639/2009 del T.A.R. della Puglia, incentrato sulla declaratoria di inammissibilità del ricorso che ha giustificato la pronuncia del giudice di prime cure.

Con il citato atto, l’appellante lamenta l’erroneità della decisione di inammissibilità che ha fondato la decisione del tribunale pugliese, riproponendo poi le censure di merito alla delibera di adozione della variante (che vengono peraltro estese alla delibera di approvazione, impugnata per la prima volta in grado di appello – vedi pag. 10) non esaminate dal T.A.R..

4. - L’appello non è fondato e va respinto, seppure per motivi diversi da quelli indicati dal giudice di prime cure.

5. - Con il primo motivo di diritto, viene lamentata erroneità della sentenza appellata; infondatezza della censura di inammissibilità; autonomia del ricorso avverso la delibera comunale di adozione della variante di PRG. Nel dettaglio l’appellante evidenzia come la decisione del giudice di prime cure non abbia considerato il valore autonomo della fase procedimentale de qua, ed abbia quindi erroneamente dichiarato l’inammissibilità del ricorso, pur potendo invece valutare nel merito le questioni proposte.

5.1. - La doglianza va accolta.

Secondo la giurisprudenza di questa Sezione (Consiglio di Stato, sez. IV, 13 aprile 2005 n. 1743) il piano regolatore, e conseguentemente anche le varianti allo stesso, una volta adottato, nella misura in cui è suscettibile di applicazione, è atto immediatamente lesivo e direttamente impugnabile, ancorché la sua impugnazione costituisca una facoltà e non un onere (indipendentemente dall'eventuale applicazione delle misure di salvaguardia), allo stesso modo e alle stesse condizioni in cui ciò avverrebbe in caso di piano approvato. Ciò in quanto, agli effetti della configurabilità di un atto come provvedimento impugnabile, ciò che rileva non è la sua collocazione al termine del procedimento, bensì il carattere costitutivo degli effetti, che allo stesso si ricollegano.

Stante il rapporto di collegamento tra i diversi atti che compongono l’atto finale, deve quindi confermarsi che l'omessa impugnazione del provvedimento regionale di approvazione di un piano regolatore generale non determina alcuna preclusione all'ammissibilità, né rifluisce conseguentemente sulla procedibilità, del ricorso proposto contro la delibera di adozione dello strumento urbanistico, in quanto l'annullamento di quest'ultima, comportando il venir meno di uno degli elementi necessari di un atto complesso il cui procedimento si conclude solo con l'approvazione regionale, esplica effetti automaticamente caducanti e non meramente vizianti sul successivo provvedimento regionale, nella parte in cui lo stesso si limita a confermare le previsioni già contenute nel piano adottato e fatto oggetto di impugnativa.

Tale assetto non viene inciso dalla disciplina valevole nella Regione Puglia atteso che, fermi rimanendo i contenuti propri dell’atto di approvazione che si basa su una autonoma istruttoria, non può nascondersi come la delibera stessa si fondi comunque sull’apporto collaborativo e propositivo del Comune di Bari che ha prodotto il documento su cui si è basato l’atto finale di competenza regionale, secondo lo schema tipico della complessità.

Deve quindi evidenziarsi l’erroneità della pronuncia del T.A.R. in relazione alla declaratoria di inammissibilità del ricorso di primo grado per mancata impugnazione della delibera di approvazione, perché non ha considerato la natura del procedimento in esame e l’autonoma valenza e lesività della delibera di adozione in sé.

6. - Il superamento della ragione processuale fondante il mancato accoglimento del ricorso della Immobiliare Spezzati s.r.l. impone di esaminare le altre censure proposte in appello e, in parte, reiterative di quelle non valutate dal T.A.R., unitamente con le difese proposte dal costituito Comune di Bari.

Il detto esame non si estende ovviamente alle censure proposte con il secondo motivo di diritto, che è inammissibile in quanto, lamentando l’omessa considerazione dell’esatto momento di decorrenza del termine decadenziale per l’impugnazione della delibera di giunta regionale recante approvazione di variante al PRG, estende l’impugnazione anche ad un atto non precedentemente gravato in primo grado, come è la delibera di approvazione della variante ad opera della Regione Puglia.

Deve, infatti, ricordarsi che la disposizione che regola l’istituto dei motivi aggiunti (prevista dall'art. 21, l. 6 dicembre 1971 n. 1034, come sostituito dall'art. 1 comma 1, l. 21 luglio 2000 n. 205 ed ora confluita nell’art. 46 del codice del processo amministrativo), secondo la quale tutti i provvedimenti adottati in pendenza del ricorso fra le stesse parti e connessi all'oggetto del ricorso stesso sono impugnati mediante la proposizione di motivi aggiunti, è applicabile solo nel giudizio di primo grado, e non anche in quello di appello, e ciò perché, in caso contrario, la scelta di una delle parti in causa priverebbe le altre del primo dei due gradi del giudizio, ossia di una garanzia e, nel contempo, di un diritto che non possono essere elisi dalla volontà di una delle stesse (da ultimo, Consiglio di Stato, sez. V, 20 dicembre 2011 n. 6702).

Pertanto, le questioni sull’atto di approvazione potranno essere valutate, nei limiti della rilevanza processuale, solo in quanto correttamente introdotte nell’ambito del giudizio dinanzi al T.A.R. che ha portato alla sentenza n. 1149/2011, appellata con gli altri due ricorsi qui riuniti ed iscritti ai nn. 288/2012 e 1163/2012.

7. - Accolta la censura sulle ragioni processuali fondanti la sentenza gravata e risolte le questioni sulla rilevanza dei motivi ulteriormente proposti, la Sezione ritiene di poter affrontare direttamente il merito delle doglianze, sollevate con i motivi dal terzo al decimo, ponendo in disparte le eccezioni sulla legittimazione dell’originaria ricorrente proposte dal Comune di Bari, stante la palese infondatezza del ricorso proposto in primo grado.

8. - Con il terzo motivo di diritto, viene dedotta la violazione degli art. 14, 15 e 55 della legge regionale n. 59 del 1990; eccesso di potere per difetto di istruttoria; erronea presupposizione ed ingiustizia manifesa. Lamenta l’appellante come la variante adottata non fosse conforme a legge sotto il duplice profilo della carenza degli elaborati progettuali necessari e dell’inesistenza dei presupposti di legge per un intervento puntuale in relazione alla destinazione di zona.

La stessa censura di superamento dei limiti per l’adozione di una variante puntuale è poi ampliata, con il quarto motivo di diritto, alla violazione dell’art. 20 della legge regionale Puglia n. 20 del 27 luglio 2001 "Norme generali di governo e uso del territorio”.

8.1. - La censura è infondata, sotto tutti i profili.

Per quanto attiene la carenza documentale, occorre osservare come effettivamente il corredo grafico dell’impugnato provvedimento di variante si componga unicamente di un solo elaborato (tavola unica), in apparente contrasto con quanto previsto dell’art.15 della legge regionale 31 maggio 1980 n.56, dove si fa riferimento ad una documentazione cartografica ben più ampia.

Va tuttavia rimarcato come il detto allegato risponda compiutamente alle esigenze della stessa legge regionale, atteso che, rispetto alla situazione previgente e documentata nell’ambito dello strumento urbanistico generale, la delibera si è limitata a mutare la destinazione dell’area in esame e quindi, non essendovi innovazioni rispetto al tessuto dispositivo vigente, vi era unicamente l’obbligo di identificare la perimetrazione della zona incisa dalla nuova classificazione.

La richiesta di una compiuta allegazione documentale che, nel caso in questione, sarebbe meramente riproduttiva di un assetto già compiuto, verrebbe invece a porsi contro il principio di semplificazione procedimentale e va quindi disattesa, stante la sua fondamentale inutilità.

Dal secondo punto di vista, in merito all’inesistenza dei presupposti per l’adozione di una variante puntuale, occorre evidenziare come la delibera n.55 del 2 maggio 2005, qui gravata, ha evidenziato di puntare al “risanamento — con carattere di assoluta priorità e dì limitazione dell'impatto ambientale — delle aree industriali inquinate (in particolare Fibronit e Gasometro) che costituiranno risorse strategiche per il verde e la rinaturalizzazione di parti centrali della città ... e più in generale un recupero valido dal punto di vista ambientale delle aree non più usate o sottoutilizzate”, evidenziando come la destinazione a verde di quartiere dell'intera area “è da ritenersi conforme alle prescrizioni di cui alla normativa in materia di siti contaminati (L. n.257/1992, art.12 comma II, nonché D.M.6.9.1994 del Ministero della Sanità) e compatibile con la prospettata messa in sicurezza del sito”.

Pertanto, le norme della legge regionale Puglia n. 56 del 31 maggio 1980 “Tutela ed uso del territorio” e della successiva legge regionale Puglia n. 20 del 27 luglio 2001 "Norme generali di governo e uso del territorio”, discipline tese al governo del territorio in senso generale e di cui l’appellante lamenta la mancata osservanza, vanno lette in relazione alla disciplina valevole per i siti inquinati, come quello in oggetto, come riconosciuto dal decreto del Ministero dell’ambiente n. 468 del 18 gennaio 2001. In questi casi, il provvedimento che approva il progetto ed autorizza gli interventi di bonifica e ripristino ambientale, come prevede il decreto dello stesso Ministero 25 ottobre 1999, n. 471 “Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e successive modificazioni e integrazioni”, all’art. 5 comma 2, “deve stabilire le misure di sicurezza ed i piani di monitoraggio e controllo necessari ad impedire danni derivanti dall'inquinamento residuo e può fissare limitazioni temporanee o permanenti o particolari modalità per l'utilizzo dell'area. Tali prescrizioni possono comportare variazioni degli strumenti urbanistici e dei piani territoriali che si rendano necessarie per garantire l'attuazione delle misure di sicurezza e delle limitazioni o modalità d'uso del sito, ferma restando la destinazione d'uso”.

Il decreto ministeriale da ultimo citato, che tuttavia non viene mai evocato negli atti gravati ma appare solo negli scritti difensivi, rappresenta l’elemento normativo cardine del rapporto tra le fattispecie (e non può dunque essere considerato una mera motivazione postuma del provvedimento), rendendo palese i meccanismi di raccordo tra le discipline di tutela ambientale e i profili di governo del territorio.

Ne deriva con evidenza come la situazione del sito de qua consentisse all’amministrazione comunale di adeguare la strumentazione urbanistica alle condizioni di pericolosità dell’area.

9. - Con il quinto ed il sesto motivo di diritto, l’appellante lamenta la violazione dell’art. 14 della legge regionale Puglia n. 20 del 2001; eccesso di potere per erronea presupposizione; difetto di istruttoria ed ingiustizia manifesta; violazione dell’art. 7 della legge regionale n. 24 del 2004. In concreto, la società appellante evidenzia come il comportamento dell’amministrazione comunale, prevedendo la destinazione a verde pubblico dell’area di interesse, avrebbe violato il principio perequativo espressamente previsto dalle normative evocate e nonostante che nel corso del dibattito consiliare fosse stato proposto, ma non approvato, un emendamento teso a fare conseguire il trasferimento delle capacità edificatorie.

9.1. - La censura non ha pregio.

La già citata legge regionale Puglia n. 20 del 2001, all’art.14 evocato, prevede che "Al fine di distribuire equamente tra i proprietari interessati dagli interventi, i diritti edificatori attribuiti dalla pianificazione urbanistica e gli oneri conseguenti alla realizzazione degli interventi di urbanizzazione del territorio, il PUG può riconoscere la stessa suscettività edificatoria alle aree comprese in un PUE”.

La formulazione della norma rende evidente come la circostanza che il piano urbanistico generale attribuisca ad aree in un piano urbanistico esecutivo una valenza edificatoria è vicenda del tutto eventuale e non cogente. L’art.14 si rivolge, infatti, agli enti pianificatori, attribuendo a questi la potestà di avvalersi, al momento della redazione dello strumento generale, dell’istituto perequativo.

La perequazione disciplinata dalla legge regionale non opera allora come un principio conformante l’azione del Comune, ma rappresenta una delle modalità con le quali può essere esplicata la facoltà pianificatoria a questi attribuita e, pertanto, il principio perequativo si applicherà se ed in quanto previsto nello stesso strumento generale, venendo poi attuato tramite un piano urbanistico esecutivo.

Nel caso in specie, non può che notarsi come il Comune di Bari risulti dotato di un piano regolatore approvato secondo il procedimento previsto e disciplinato dalla disciplina previgente, ossia dalla legge urbanistica n.1150 del 1942 e dalla legge regionale n.56 del 1980, in maniera tale da non far residuare margini applicativi alla disciplina successiva evocata.

Del pari, non può tenersi conto del richiamo all’art. 7 della legge regionale 13 dicembre 2004 n.24 (che peraltro conteneva unicamente principi e indirizzi per la formulazione del Documento Regionale di Assetto Generale – DRAG) in quanto norma abrogata dall’art.34 della legge regionale n.22 del 2006, facendo così venir meno l’interesse alla decisione sulla questione specifica.

10. - Con il settimo motivo di diritto, viene lamentata violazione dell’art. 9 della legge regionale n. 20 del 2001; eccesso di potere. La delibera de qua, in dispregio della norma citata, avrebbe omesso di considerare che, essendo l’area da bonificare e quindi sottoposta a recupero, si poteva procedere in tal senso solo una volta redatto un piano urbanistico esecutivo, in concreto mai predisposto.

10.1. - La censura non ha pregio.

La norma in questione, ossia l’art.9 n.4 della legge regionale n. 20 del 27 luglio 2001, dispone che “la redazione di PUE è obbligatoria per le aree di nuova urbanizzazione ovvero per le aree da sottoporre a recupero”.

Tuttavia, stante la differente funzione della disciplina de qua, che provvede a regolamentare l’uso del territorio, è agevole evidenziare come il recupero ivi citato non sia quello ambientale, susseguente all’intervenuto inquinamento da amianto del sito, ma il differente recupero urbanistico, ossia una fattispecie distinta e compresa nell’ambito della pianificazione territoriale.

A tal fine, basti considerare come l’art.15 della stessa legge preveda come uno dei contenuti tipici del PUE proprio i “programmi di recupero urbano di cui all’art.11 D.L.5.10.1993 n.398 conv. in L.4.12.1993 n.493 e i programmi di riqualificazione urbana ex art.2 D.M. Lavori Pubblici 21.12.1994, che per la loro realizzazione necessitano di piano esecutivo”.

Trattandosi di ambiti disciplinari diversi, la normativa evocata come parametro di legittimità è irrilevante.

11. - Con l’ottavo motivo di appello, viene lamentata violazione di legge ed eccesso di potere. L’appellante rimarca come nell’atto impugnato non venga indicato o ipotizzato alcun progetto esecutivo per la realizzazione del parco urbano, né vi è indicata alcuna ipotesi di finanziamento né ancora vi è una strumentazione esecutiva. Tali carenze, rendendo evidente l’esistenza di un mero intento espropriativo, rendono palese l’illegittimità del provvedimento.

11.1. - La doglianza non può essere condivisa.

In disparte ogni considerazione sulla genericità del motivo, non è dato cogliere quale sia il referente normativo in base al quale una variante urbanistica di zonizzazione debba essere preceduta dall’approvazione di un progetto esecutivo o dall’indicazione di un finanziamento probabile o ancora da una strumentazione esecutiva.

Occorre invece ricordare come, sebbene esistano vicende di sovrapposizione tra la disciplina urbanistica, quella delle opere pubbliche e quella delle espropriazioni, nel caso in specie la scelta del Comune appare del tutto coerente con il principio, riaffermato nel testo unico n. 327 del 2001, della separazione tra il momento dell’imposizione del vincolo da quello della dichiarazione di pubblica utilità, ed infine da quello relativo alla pronuncia del decreto di espropriazione.

12. - Con il nono motivo di diritto, viene lamentata violazione di legge; eccesso di potere per falsa causa e contrasto con i precedenti atti e comportamenti della stessa amministrazione. L’appellante evidenzia come la delibera di variante adottata si ponga in contrasto con la precedente deliberazione del commissario ad acta n. 92 del 1994, con la quale si era approvata la lottizzazione edilizia gravante sul sito de qua, lottizzazione mai divenuta efficace per la mancata stipula della convenzione.

La circostanza che l’amministrazione non abbia tenuto conto di tale atto pregresso rende palese l’illegittimità dell’azione del Comune.

12.1. - La censura non può essere condivisa.

Gli elementi indicati dall’appellante non sono oggetto di contestazione. È del tutto pacifico che la bonifica del suolo Fibronit sia necessaria, stante la natura di sito di interesse nazionale ai fini della bonifica dell’area, e che la disciplina di destinazione di zona operi in un ambiente giuridico diverso rispetto a quello della disciplina della bonifica.

Tuttavia, tali elementi, lungi dall’evidenziare le carenze lagnate dall’appellante, agiscono in senso contrario a quello auspicato dalla Immobiliare Spezzati s.r.l.. Infatti, stante la successione temporale degli eventi (la deliberazione del commissario ad acta n. 92 del 1994 di approvazione della lottizzazione dell’area è stata seguita dalla dichiarazione di sito di interesse nazionale ai fini della bonifica dell’area, data con decreto ministeriale del 18 gennaio 2001, e dalla mancata stipula per oltre un ventennio della convenzione di lottizzazione, fino al momento dell’adozione della delibera n. 55 del 2005), l’amministrazione avrebbe sicuramente peccato di eccesso di potere se non avesse tenuto conto delle sopravvenienze di fatto e di diritto sopra indicate.

Al contrario, l’evidenziazione di una situazione di danno ambientale di notevole rilevanza e la mancata stipula della convenzione di lottizzazione (e non si può non convenire con la difesa del Comune di Bari in merito alle oggettive difficoltà di realizzazione di tale intervento edilizio, stante l’impossibilità di realizzare scavi ed elevare cubature su un’area altamente inquinata da amianto) erano vicende che ben giustificavano una diversa valutazione dell’interesse pubblico in concreto.

Di tanto dà atto la delibera gravata, nella quale si nota come sia rimasta inadempiuta l’ordinanza sindacale n.495/GAB del 26 ottobre con cui si era imposto alla dante causa dell’appellante l’immediata esecuzione della bonifica, con ciò rendendo palmare come, condivisibilmente, per il Comune di Bari la bonifica sia un passaggio necessario e cronologicamente precedente rispetto a qualsiasi utilizzazione, privata o pubblica, dell’area.

13. - Con il decimo motivo di appello, si lamenta violazione e falsa applicazione di legge ed eccesso di potere, in relazione alla circostanza che l’amministrazione avrebbe sovrapposto e confuso procedimenti per la bonifica e procedimenti urbanistici, rendendo del tutto incongruo il rapporto tra il mezzo adottato, ossia la variante, e l’intento di bonifica perseguito.

13.1. - La doglianza va respinta.

In disparte la circostanza, sopra meglio evidenziata, del raccordo tra le due diverse discipline nel senso della necessità di coordinare gli strumenti urbanistici con gli obblighi di bonifica dei siti inquinati, occorre evidenziare come la delibera de qua sia esplicazione del potere pianificatorio del Comune e che, stante la necessità di una previa bonifica dell’area, illegittimamente omessa dai soggetti privati responsabili, non appare irragionevole la scelta di assoggettare il suolo ad un regime che impedisca utilizzazioni non compatibili con il suo attuale stato di inquinamento.

14. - Sulla scorta di tali considerazioni e con motivazione diversa da quella adottata dal giudice di prime cure, l’appello n. 5511 del 2009, proposto dalla Immobiliare Spezzati s.r.l. per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione terza, n. 639 del 24 marzo 2009 deve essere respinto.

15. - Venendo invece all’esame degli ulteriori due appelli, rispettivamente iscritti al n. 288 del 2012 (proposto dal Comune di Bari) ed al n. 5511 del 2012 (proposto dalla Regione Puglia), entrambi contro la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione seconda, n. 1149 del 26 luglio 2011, essi possono essere congiuntamente e succintamente esaminati nel merito.

Gli stessi si presentano peraltro fondati, riproponendo fondamentalmente questioni riconducibili a quelle già esaminate in rapporto al precedente atto di appello.

15.1. - In merito alla posizione degli appellanti, ossia la Regione Puglia ed il Comune di Bari, ed particolare, in relazione alle censure dedotte contro la sentenza che, con un unico elemento motivazionale, aveva riconosciuto la fondatezza del ricorso introduttivo sulla scorta dell’avvenuta violazione dell’art.14 della legge regionale n.20 del 2001 e del principio di perequazione urbanistica ivi sancito nonché di eccesso di potere per erronea presupposizione, difetto di istruttoria ed ingiustizia manifesta, si può fare rinvio a quanto precedentemente dedotto sull’inapplicabilità della disciplina invocata, stante la vigenza nell’ambito del Comune di Bari di uno strumento pianificatorio disciplinato dalla normativa previgente.

In effetti, ed in disparte ogni considerazione sulla valenza del principio perequativo introdotto dalla legge regionale pugliese (anche sulla scorta delle osservazioni desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 121 del 26 marzo 2010, dove espressamente si afferma che le “previsioni, relative al trasferimento ed alla cessione dei diritti edificatori, incidono sulla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato”), deve confermarsi come la detta disciplina non fosse applicabile al caso in specie.

15.2. - In merito invece alla posizione dell’appellata Immobiliare Spezzati s.r.l., che ha riproposto nel giudizio di secondo grado le stesse censure ritenute assorbite dalla pronuncia del T.A.R., deve evidenziarsi come le stesse abbiano lo stesso contenuto di quelle esaminate in relazione all’appello n. 5511 del 2009 e che vanno pertanto respinte, con le medesime motivazioni.

16. - Conclusivamente, l’appello n. 5511 del 2009, proposto dalla Immobiliare Spezzati s.r.l. avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione terza, n. 639 del 24 marzo 2009, deve essere respinto, per le diverse motivazioni sopra espresse, mentre vanno accolti gli appelli nn. 288/2012 e 1163/2012, proposti dalla Regione Puglia e dal Comune di Bari, con consequenziale rigetto del ricorso di primo grado. Sussistono peraltro motivi per compensare integralmente tra le parti le spese processuali, determinati dalle oggettive difficoltà di accertamenti in fatto, idonee a incidere sull’esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunziando in merito al ricorso in epigrafe, così provvede:

1. Dispone la riunione degli appelli iscritti ai nn. 5511/2009, 288/2012 e 1163/2012;

2. Respinge con diversa motivazione l’appello n. 5511 del 2009, proposto avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione terza, n. 639 del 24 marzo 2009;

3. Accoglie gli appelli nn. 288/2012 e 1163/2012 e, per l’effetto, in riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione terza, n. 1149 del 26 luglio 2011, respinge il ricorso di primo grado;

3. Compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall’autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 19 giugno 2012, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta - con la partecipazione dei signori:

Gaetano Trotta, Presidente

Sergio De Felice, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere, Estensore

Andrea Migliozzi, Consigliere

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  |  |  |
| **L'ESTENSORE** |  | **IL PRESIDENTE** |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/09/2012

IL SEGRETARIO

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