

N. 06040/2012REG.PROV.COLL.
N. 07781/2010 REG.RIC.
N. 07782/2010 REG.RIC.
N. 08501/2010 REG.RIC.
N. 10273/2010 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 di registro generale 7781 del 2010, proposto da:
Regione Puglia, in persona del legale rappresentante in carica rappresentato e
difeso dagli avv. Paolo Urbani, Nino Matassa, con domicilio eletto presso Alfredo
Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

contro

Rocco Manzari, rappresentato e difeso dagli avv. Alberto Bagnoli, Antonella
Roselli, con domicilio eletto presso Studio Alfredo E Giuseppe Placidi in Roma,
via Cosseria N. 2; Maurizio Napoletano, Vezio Capochiani, Giusi Capochiani,
rappresentati e difesi dall'avv. Aldo Loiodice, con domicilio eletto presso Aldo
Loiodice in Roma, via Ombrone, 12 Pal. B;

nei confronti di

Comune di Palo del Colle, Provincia di Bari;

sul ricorso numero di registro generale 7782 del 2010, proposto da:
Regione Puglia, in persona del legale rappresentante in carica rappresentato e
difeso dagli avv. Nino Matassa, Paolo Urbani, con domicilio eletto presso Alfredo
Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

contro

Domenico Perillo, Antonio Regina, Antonio Iacobellis, Giacomo Attoma, Giuseppe Mercurio, rappresentati e difesi dall'avv. Pasquale Medina, con domicilio eletto presso Franco Gaetano Scoca in Roma, via Giovanni Paisiello 55;

nei confronti di

Comune di Palo del Colle;

sul ricorso numero di registro generale 8501 del 2010, proposto da: Comune di Palo del Colle, in persona del legale rappresentante in carica rappresentato e difeso dall'avv. Luca Alberto Clarizio, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

contro

Rocco Manzari, rappresentato e difeso dagli avv. Alberto Bagnoli, Antonella Roselli, con domicilio eletto presso Studio Alfredo E Giuseppe Placidi in Roma, via Cosseria N. 2; Maurizio Napoletano, Vezio Capochiani, Giusi Capochiani, rappresentati e difesi dall'avv. Aldo Loiodice Prof, con domicilio eletto presso Aldo Loiodice in Roma, via Ombrone, 12 Pal. B;

nei confronti di

Regione Puglia, Provincia di Bari;

sul ricorso numero di registro generale 10273 del 2010, proposto da: Comune di Palo del Colle, in persona del legale rappresentante in carica rappresentato e difeso dall'avv. Luca Alberto Clarizio, con domicilio eletto presso Alfredo Studio Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

contro

Domenico Perillo, Antonio Regina, Antonio Iacobellis, Giacomo Attoma, Giuseppe Mercurio, rappresentati e difesi dall'avv. Pasquale Medina, con domicilio eletto presso Franco Gaetano Scoca in Roma, via G.Paisiello, 55;

nei confronti di

Regione Puglia;

per la riforma

quanto al ricorso n. 7781 del 2010:

della sentenza del T.a.r. della Puglia – Sede di Bari- Sezione II n. 01961/2010, resa tra le parti, concernente approvazione definitiva piano urbanistico generale

quanto al ricorso n. 7782 del 2010:

della sentenza del T.a.r. della Puglia – Sede di Bari- Sezione II n. 01962/2010, resa tra le parti, concernente approvazione definitiva piano urbanistico generale

quanto al ricorso n. 8501 del 2010:

della sentenza del T.a.r. della Puglia – Sede di Bari- Sezione II n. 01961/2010, resa tra le parti, concernente approvazione definitiva piano urbanistico generale

quanto al ricorso n. 10273 del 2010:

della sentenza del T.a.r. della Puglia – Sede di Bari - Sezione II n. 01962/2010, resa tra le parti, concernente approvazione definitiva p.u.g.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Rocco Manzari e di Maurizio Napoletano e di Vezio Capochiani e di Giusi Capochiani e di Domenico Perillo e di Antonio Regina e di Antonio Iacobellis e di Giacomo Attoma e di Giuseppe Mercurio e di Rocco Manzari e di Maurizio Napoletano e di Vezio Capochiani e di Giusi Capochiani e di Domenico Perillo e di Antonio Regina e di Antonio Iacobellis e di Giacomo Attoma e di Giuseppe Mercurio;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 novembre 2012 il Consigliere Fabio Taormina e uditi per le parti gli avvocati Nino Matassa, Paolo Urbani, Alberto Bagnoli, Aldo Loiodice, Pasquale Medina Luca Alberto Clarizio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Ricorso n. 7781/2010 avverso sentenza n. 1961/2010.

Con la sentenza in epigrafe appellata il Tribunale amministrativo regionale della Puglia - Sede di Bari - ha deliberato, previa riunione dei medesimi, in ordine a tre distinti ed analoghi ricorsi proposti, rispettivamente dai Signori Rocco Manzari (ricorso di primo grado n. 710 del 2009) Maurizio Napoletano(ricorso di primo grado n. 720 del 2009) Vezio e Giusi Capochiani(ricorso di primo grado n. 721 del 2009).

Detti ricorsi erano volti ad avversare, ottenendone l'annullamento, la delibera del Consiglio Comunale di Palo del Colle n. 7 del 28.01.2009, pubblicata sul BURP in data 26.02.2009, avente ad oggetto l'approvazione definitiva del Piano Urbanistico Generale (PUG), nella parte in cui disciplinava i suoli di proprietà degli originarii ricorrenti, unitamente a tutti gli atti presupposti e connessi, ancorchè non conosciuti, compresi in ogni caso la delibera commissariale n. 50/2006 di adozione del PUG, le delibere di rigetto delle osservazioni presentate dai detti ricorrenti, i relativi elaborati grafici e normativi (come adeguati anche a seguito degli atti regionali di controllo di compatibilità con il DRAG, nonché dell'accordo di pianificazione di cui alla conferenza di servizi ex art. 11 co. 9 l.r. n. 20/2001 conclusa in data 17.10.2008), le N.T.A. e gli elaborati del PUG, per illegittimità propria e derivata, la presupposta deliberazione di Giunta Regionale n. 2471 del

16.12.2008, avente ad oggetto il controllo di compatibilità del PUG del Comune di Palo del Colle, ai sensi della L.R. 27.07.2001, n. 20 ed la Deliberazione di Giunta Regionale n. 1168 dell'1.07.2008, per illegittimità propria e derivata.

Inoltre era stato chiesto l'annullamento della nota aggiuntiva del 12.03.2008 trasmessa dal Comune di Palo del Colle alla Regione Puglia con nota prot. 3952, recante modifiche alla Relazione Generale di accompagnamento al PUG, non esaminate né approvate dal Consiglio Comunale, né da alcun organo comunale, delle deliberazioni n. 49 (di approvazione della proposta di adozione del PUG) e n. 50 (di adozione del PUG), entrambe del 24.03.2006, del Commissario Straordinario del Comune di Palo del Colle, del Documento Programmatico Preliminare approvato con Delibera di C.C. n. 15 del 05.06.2003 e le integrazioni al D.P.P. medesimo presentate al protocollo comunale con nota del 21 giugno 2005, mai state oggetto di esame o di approvazione da parte del Consiglio Comunale o da parte della Regione Puglia, e della nota prot. n. 7721 del 07.04.2009 di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di approvazione del Piano di lottizzazione presentato dal ricorrente Maurizio Napoletano per illegittimità derivata dall'illegittimità del PUG.

Con i predetti ricorsi, sostanzialmente, si era lamentato da parte degli originarii ricorrenti che la nuova classificazione impressa all'area di loro pertinenza, notevolmente penalizzante rispetto a quelle del previgente Piano di Fabbricazione, si fondava su un falso presupposto (riposante nell'avvenuto esaurimento della zona di completamento) contraddiceva la vocazione di completamento dell'area (vicina al centro storico ed incassata tra altre aree edificate e già urbanizzate) ed era incoerente con la scelta di destinare altre aree, collocate all'esterno del perimetro del centro urbano e comunque all'esterno dell'edificato urbano, quale zona di completamento.

Il primo giudice ha in primo luogo evidenziato quale fosse lo stato dei luoghi oggetto di regolamentazione, rammentando che gli odierni appellati erano comproprietari, in Comune di Palo del Colle, di un'area di circa 11.000 mq., censita in catasto al foglio 28, mapp. 2218, 2220, 2222, 2224, già tipizzata, nel Piano di Fabbricazione approvato nel 1971, in zona di completamento B, con indice di fabbricabilità fondiaria pari a 3 mc/mq per gli interventi edilizi diretti, e di 4 mc/mq per interventi edilizi preceduti da piano di lottizzazione.

I mappali nn. 2220 e 2224 costituivano un intero isolato compreso tra le vie N. Sauro, Savonarola, Biere Sheim (già via Toritto) e Giorgio La Pira (o sua prosecuzione); i mapp. 2222 e 2218, invece, facevano parte di una maglia molto più estesa, in gran parte non edificata, delimitata da via Giorgio La Pira (o sua prosecuzione), via Biere Sheim, viale della Resistenza e via N. Sauro (precisamente, il mapp. 2222 era collocato ad angolo tra la via Biere Sheim e via Giorgio La Pira - che lo separava dalla particella 2224 -, mentre la particella 2218 era situata al lato opposto della maglia ed era costituita da una striscia di terreno piuttosto stretta, prospiciente con il lato più lungo la via N. Sauro. Tra il mapp. 2222 ed il mapp. 2218 esisteva un fondo di proprietà di terzi sul quale insisteva un vecchio fabbricato rurale).

Il primo giudice ha in particolare rilevato che il Piano di Fabbricazione approvato nel 1971 aveva destinato tutti i sopra indicati mappali a zona di completamento B, salvo una parte minore per viabilità di Piano, con indice di fabbricabilità variabile tra 3 e 4 mc/mq.

Secondo quanto emergeva dall'esame della tavola P-8 del P.U.G. impugnato, che riproduceva graficamente le previsioni di natura strutturale, i fondi di proprietà dei ricorrenti erano collocati a circa quattro o cinque isolati dal perimetro del centro storico della città: su tre lati l'area era contornata da zone la cui retinatura ne indicava la destinazione a zona di completamento residenziale B1; sul quarto lato (

cioè allontanandosi dal centro) si trovavano aree con destinazione “US/A3 – verde di quartiere interno a comparti perequati”, una delle quali direttamente confinante anche con le particelle 2218 e 2222. Al di là di queste ultime, e quindi allontanandosi ulteriormente dal centro città, si trovavano ancora numerose aree aventi destinazione B1 e B2, per lo più già edificate, al cui interno si individuavano aree già utilizzate per servizi di quartiere, per verde interno a piani esecutivi, ed una area di rilevante dimensioni che indica verde pubblico “esistente”. Soltanto proseguendo in ulteriore allontanamento dal centro storico della città era dato rinvenire vaste porzioni di territorio destinate alla espansione, collocate nelle vicinanze della campagna, in prossimità delle quali il Piano individuava anche aree da destinare a verde attrezzato interno a comparti perequati (US/A3) nonché a servizi di quartiere interni a comparti perequati (US/B3).

Dalla tavola P-8, infine, si apprezzava come tutto intorno al centro storico della città si fosse avuta una edificazione residenziale che, tuttavia, aveva lasciato inutilizzate alcune porzioni di territorio collocate all'interno del contesto già edificato, alcune delle quali di dimensioni modeste, altre di dimensioni anche molto rilevanti.

Ciò premesso, il primo giudice ha dato atto della circostanza che in ordine alla collocazione del fondo di proprietà degli originarii ricorrenti il nuovo P.U.G. delimitava numerosi “comparti edificatori”, individuandone – all'interno del capoluogo – di due tipi.

Un primo tipo di comparti, denominati “di tipo A”, tutti specificamente individuati dal P.U.G., era disciplinato dall'art. 67 delle N.T.A., come comparti che “comprendono le aree destinate ai nuovi insediamenti localizzate nell'ambito del centro urbano. L'area é suddivisa in comparti perequati obbligatori (art. 15 della l.r. 12.2.76 n. 6), che – oltre alle zone a specifica destinazione – comprendono la

viabilità, le aree per gli standard, individuate sulle tavole grafiche con appositi segni grafici” .

Trattavasi di comparti ai quali era stato assegnato un indice di fabbricabilità di 1,43 mc/mq e che di fatto individuavano zone effettivamente periferiche della città: anche la relazione illustrativa, come le N.T.A., dava atto del fatto in essi venivano individuate sia le aree da destinare a espansione residenziale, sia le aree per verde attrezzato, sia quelle da destinare a veri e propri standards (e ciò nell’ottica di rendere le nuove zone di espansione residenziale “autosufficienti” dal punto di vista degli standards, applicando comunque i principi della pianificazione perequativa, e così attribuendo a tutte le aree comprese nel comparto un medesimo indice di fabbricabilità fondiario, destinato ad esprimersi solo nelle zone specificamente individuate come di espansione residenziale).

Un secondo tipo di comparti, denominati “di tipo B”, anch’essi tutti specificamente individuati dal P.U.G., era disciplinato dalle N.T.A. all’art. 68, “Zone di espansione residenziale di tipo C2: comparti di tipo B” (“L’attuazione di tali comparti si prefigge l’obiettivo di acquisire al patrimonio pubblico le aree del P.d.F. destinate alle urbanizzazioni, poiché lo spostamento delle stesse in zone più esterne comporterebbe un allontanamento delle aree per verde e servizi di quartiere rispetto alla città consolidata, cui tali aree sono destinate.....Comprendono aree per gran parte destinate, nel precedente Piano urbanistico generale (PdF), a standard e non ancora acquisite dal Comune”).

Di fatto risultava dalla relazione illustrativa del P.U.G., che il precedente Piano di Fabbricazione aveva avuto pressoché totale attuazione per quanto riguarda l’edificazione residenziale ma non altrettanto relativamente alla utilizzazione delle aree destinate a standards. Per tale ragione gli estensori del P.U.G., trovatisi nella necessità di reperire numerose aree a standards in conseguenza delle previsioni relative ai nuovi insediamenti, avevano ritenuto opportuno confermare le

previsioni del Piano di Fabbricazione (quanto alle aree a standards) inserendole, però, all'interno dei menzionati comparti perequati di tipo B", nei quali la zona da utilizzare per l'edificazione riceveva sempre, indipendentemente dalla sua collocazione nell'ambito del territorio comunale, la destinazione C2, di espansione residenziale; l'indice di fabbricabilità fondiaria veniva poi "spalmato" sull'intera superficie del comparto.

Per quanto riguardava l'area di proprietà degli appellati, benché ne fosse stata confermata la vocazione edificatoria, solo in parte essa era stata classificata in zona B1 (zona di completamento residenziale): per circa due terzi era stata invece riclassificata come zona di espansione C2 ed inserita in un comparto "di tipo B", onde non far gravare interamente sui proprietari delle aree già destinate a standards dal precedente Piano di Fabbricazione, l'onere derivante dalla urbanizzazione delle zone residenziali dell'aggregato urbano già esistente. La necessità, poi, di assicurare la proporzione che il D.M. 1444/68 imponeva tra volumi residenziali ed aree a standards, aveva portato alla individuazione di un indice di fabbricabilità fondiaria (0,5 mc/mq circa), estremamente ridotto rispetto a quello consentito dal Piano di Fabbricazione (3/4 mc/mq).

Ciò premesso in fatto, e procedendo ad un articolato excursus delle disposizioni legislative che regolavano la detta materia ed agli orientamenti della giurisprudenza sul punto, il Tribunale amministrativo ha accolto i ricorsi di primo grado, nei limiti degli interessi degli originarii ricorrenti, alla stregua di alcune, articolate, considerazioni.

In particolare, è stato affermato che detta nuova regolamentazione appariva illegittima in primo luogo "perché non rispettosa della vocazione naturale dell'area (parendo costituire il frutto della convinzione del pianificatore di ritenere il criterio della zonizzazione non vincolante)."

Ad avviso del Tar, “la tipizzazione di parte dell’area di proprietà dei ricorrenti quale zona di espansione era da ascrivere al disegno degli estensori del P.U.G. di applicare a tutti i costi, e quindi in maniera indiscriminata e comunque al di là del mandato contenuto nel D.P.P., i principi perequativi a tutte le zone del territorio urbano che ancora non avevano beneficiato di diritti edificatori: da qui l’idea di creare comparti edificatori perequati, comprensivi delle aree già destinate a standards dal Piano di Fabbricazione nonché di aree edificabili rimaste libere, pretestuosamente ritipizzate come zone di espansione proprio a giustificare, la creazione di comparti”.

Appariva evidente, quindi, come nel caso di specie il P.U.G. avesse abusato della perequazione deviando dallo zoning tradizionale fuori dai casi in cui una simile deviazione poteva ammettersi.

Secondo il Tar, poi, per altro verso, la tipizzazione impressa ai detti suoli di proprietà dei ricorrenti era illegittima in quanto contemplava la delimitazione di un “comparto perequato” a mezzo di uno strumento urbanistico di natura generale (dovendosi escludere, in particolare, che la Legge regionale n. 6/1979 consentisse di delimitare i comparti edificatori in sede di approvazione dello strumento generale).

Secondo l’argomentare del primo giudice, infatti, nella Regione Puglia la situazione non aveva subito mutamenti neppure per effetto della entrata in vigore della Legge regionale n. 20/2001, (che aveva disciplinato il Piano Urbanistico Generale, recependo espressamente i principi della perequazione urbanistica, peraltro sospendendo l’obbligo di approvazione del Programma Pluriennale di Attuazione e facoltizzando i comuni che nel frattempo se ne erano dotati a revocarlo o mantenerlo fino alla scadenza, ma non incidendo in alcun modo sull’istituto del comparto edificatorio, di cui non si occupava). L’art. 14 della citata legge regionale, infatti, stabiliva 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.”): ne discendeva che non spettava al P.U.G. altro che la perimetrazione dei comparti edificatori (e neppure la stessa perimetrazione dei PUE).

Il nuovo P.U.G. di Palo del Colle risultava quindi, ad avviso del Tribunale amministrativo, illegittimo in quanto provvedeva a delimitare il perimetro di comparti che tanto la relazione illustrativa (a pagg. 80, 96) quanto le N.T.A. (arett. 67-69) definivano specificamente come “comparti edificatori” con rinvio espresso all’art. 15 della L.R. 6/79 sopra esaminato, comparti che, in quanto tali, avrebbero potuto essere individuati solo in sede attuativa.

Peraltro, ove pure non si fosse voluto inquadrare tali comparti in quelli di cui all’art. 15 L.R. 6/79, non si sarebbe potuti giungere a conclusione diversa dalla illegittimità (infatti, ove essi avessero integrato “comparti perequativi” atipici, essi avrebbero avuto ugualmente natura di strumenti attuativi e perciò non avrebbero potuto comunque essere delimitati dallo strumento generale; ove, invece, quelli dal P.U.G. definiti “comparti edificatori” avessero delimitato solo il perimetro dei futuri Piani Urbanistici Esecutivi, essi sarebbero stati illegittimi, in quanto in tal caso il P.U.G. sarebbe andato ben oltre le competenze proprie della strumentazione urbanistica di carattere generale nonché quelle che l’art. 9 L.R. Puglia 20/01 assegna al P.U.G.)

Conseguentemente, il Tribunale amministrativo ha annullato la delibera del Consiglio Comunale di Palo del Colle n. 7, del 28/01/2009, di approvazione definitiva del nuovo Piano Urbanistico Generale, e gli atti ad esso presupposti, limitatamente alle previsioni relative ai fondi di proprietà degli originarii ricorrenti censiti in N.C.T. al Foglio 28, mapp. 2218, 2220, 2222 e 2224.

L'amministrazione regionale rimasta soccombente ha proposto una articolata critica alla sentenza in epigrafe n. 1961/2010 sotto tutti i versanti motivazionali suindicati ripercorrendo la cronologia degli accadimenti e chiedendo la riforma dell'appellata decisione.

Ha in particolare rimarcato che nessuna delle tre parti originariamente ricorrenti in primo grado aveva sollevato doglianze in ordine all'utilizzo di tecniche perequative per la disciplina del suolo di loro pertinenza: essi infatti avevano prestato acquiescenza alle modalità con cui avveniva l'edificazione del suolo riclassificato C, dolendosi e contestando soltanto la riduzione dell'indice di fabbricabilità.

La sentenza di prime cure era affetta dal vizio di ultrapetizione ed extrapetizione ex art. 112 cpc, ed era gravemente errata in quanto impingente sul merito delle scelte discrezionali dell'amministrazione e resa tenendo in non cale la disciplina regionale di cui alla legge n. 20/2001 ed al Documento Regionale di Assetto Generale.

Sotto altro profilo, ha sostenuto che i ricorsi di primo grado n. 720/2009 e 721/2009, in quanto non notificati alla Provincia (ente che spiegava un compito di condivisione, e non di mero controllo dello strumento urbanistico) dovevano essere dichiarati inammissibili.

L'unico ricorrente di primo grado che aveva notificato il proprio mezzo introduttivo del giudizio (oltre che al Comune ed alla Regione anche) alla Provincia era stato il Manzari Rocco (ric. n. 710/2009); i ricorsi proposti rispettivamente dai Signori Vezio e Giusi Capocchiani (ric. n. 720/2009) e dal Signor Maurizio napoletano (ric. n. 721/2009), in quanto non notificati alla Provincia dovevano essere dichiarati inammissibili;

La sentenza, pertanto: era viziata ex art. 112 cpc; affetta da nullità in quanto le tematiche ivi esaminate non erano state oggetto di deliberazione svolta in contraddittorio; tutti i ricorsi di primo grado, (ad esclusione di quello proposto dal

Signor Manzari) erano inammissibili per omessa intimazione della Provincia regionale di Bari.

Nel merito, la sentenza fondava la propria valutazione di illegittimità della pianificazione perequativa prevista dal Pug del Comune di Piano del Colle, su due argomenti, entrambi gravemente errati.

Si era infatti ivi sostenuto (punto 3.1.) che il Comune aveva utilizzato la tecnica perequativa in contrasto con il criterio della zonizzazione imposto ex art. 7 della legge n. 1150/1942 e dal dM n. 1444/1968, e che (punto 3.2.) i comparti perequativi potessero essere perimetrati soltanto in sede di pianificazione attuativa, e non già direttamente nel PUG.

Senonchè quanto al primo profilo, il Pug del Comune di Piano del Colle, aveva pienamente rispettato il c.d. “zoning”: conseguentemente era certamente coerente la scelta di inserire i detti suoli in ambito di trasformazione “C” (né alcuno degli originari ricorrenti aveva dedotto che il suolo di propria pertinenza avesse le caratteristiche per essere tipizzato “B”).

La sentenza, peraltro, non teneva conto del principio giurisprudenziale affermatosi, secondo cui v'era piena compatibilità tra la zonizzazione prevista dalla legge n. 1150/1942 e la pianificazione perequativa (posto che quest'ultima operava all'interno di comparti perequativi e non introduceva nuove destinazioni di zona).

Quanto alla tesi secondo cui (punto 3.2. della appellata decisione) i comparti perequativi (in quanto strumento di “terzo livello” potevano essere perimetrati soltanto in sede di pianificazione attuativa (e non già direttamente dal PUG), essa non teneva conto della circostanza che la legge regionale n. 20/2001 aveva modificato sostanzialmente la legge regionale n. 56/1980 e quella n. 6/1979.

Gli art. 2 lett. d e 14 della legge regionale n. 20/2001 prevedevano invece espressamente che la perimetrazione dei Pue e quella dei distretti perequativi (ove

prevista dal pianificatore locale) venisse effettuata direttamente dallo strumento urbanistico generale.

La pianificazione comunale, peraltro, doveva svolgersi nella cornice tracciata dal Documento Regionale di Assetto Generale contemplato dall'art. 4 della legge regionale n. 20/2001

Ed il Documento Regionale di Assetto Generale approvato con deliberazione giunta regionale n. 1328/2007, nell'indicare alla parte IV i contenuti del Pug prevedeva espressamente che quest'ultimo potesse suddividere il territorio comunale in distretti perequativi e che per ciascun distretto il Pug attribuisse un indice di utilizzazione territoriale diverso.

Il primo giudice aveva confuso i "comparti edificatori" previsti ex art. 870 cc e dall'art. 23 della legge n. 1150/1942 (oltre che dalla ante vigente legislazione regionale) con i comparti perequativi.

Con memorie ritualmente depositate gli appellati Capochiani Vezio, Capochiani Giusi Napoletano Maurizio e Manzari Rocco hanno chiesto la reiezione dell'appello evidenziando che la impugnata decisione non era incorsa nel lamentato vizio di ultrapetizione ex art. 112 cpc, essendosi limitata ad applicare le norme di legge regolatrici della fattispecie rimanendo nell'alveo delle censure proposte in primo grado e nel perimetro della illegittimità ivi dedotta.

Nel merito hanno ribadito la legittimità delle statuizioni demolitorie contenute nell'appellata decisione ed hanno riproposto i motivi di censura contenuti nei mezzi di primo grado (n. 720 del 2009- Napoletano Maurizio -) n. 721 del 2009 (Vezio e Giusi Capochiani) e n. 710 del 2009 (Manzari) ed assorbiti dal primo giudice.

Ricorso n. 8501/2010 avverso la sentenza n. 1961/2010.

L'amministrazione comunale di Palo del Colle rimasta soccombente ha proposto una articolata critica alla sentenza suindicata n. 1961/2010 in epigrafe sotto tutti i versanti motivazionali suindicati ripercorrendo la cronologia degli accadimenti e chiedendo la riforma dell'appellata decisione per le stesse ragioni rappresentate nell'appello proposto dalla Regione Puglia.

Le parti appellate hanno depositato memorie e riproposto i motivi contenuti nei mezzi di primo grado ed assorbiti dal primo giudice chiedendo la reiezione dell'appello perché infondato.

Ricorso n. 7782/2010 avverso la sentenza n. 1962/2010.

Con la sentenza in epigrafe appellata il Tribunale amministrativo regionale della Puglia - Sede di Bari - ha deliberato in ordine al ricorso proposto dai Signori Domenico Perillo, Antonio Regina, Antonio Iacobellis, Giacomo Attoma, Giuseppe Mercurio e volto ad ottenere l'annullamento della delibera del Consiglio Comunale di Palo del Colle n. 7 del 28.01.2009, pubblicata sul BURP n. 32 del 26.02.2009, avente ad oggetto: "Approvazione definitiva PUG"; b) della delibera della Giunta Regionale n. 2471 del 16.12.2008, recante "Palo del Colle (BA) – Piano Urbanistico Generale. Attestazione definitiva di compatibilità ai sensi dell'art. 11, comma 11°, della L.R. n. 20/2001"; c) della delibera del Consiglio Comunale di Palo del Colle n. 71 del 18.07.2007, avente ad oggetto "PUG adottato con delibera del Commissario Straordinario n. 50 del 24.03.2006. Esame osservazioni e determinazioni ai sensi dell'art. 11, comma 6, della L.R. n. 20/2001. Prosieguo. Verbale n. 14"; d) delle delibere del Commissario Straordinario del Comune di Palo del Colle nn. 49 e 50 del 24.03.2006, avente ad oggetto, rispettivamente, "Proposta di adozione del PUG" ed "Adozione del PUG" e di tutti gli atti connessi, presupposti e conseguenti, ivi compresi, i verbali delle sedute

della Conferenza di servizi di cui all'art. 11, comma 9, della L.R. n. 20/2001 del 22.09.2008, del 14.10.2008 e del 17.10.2008.

Il ricorso collettivo prospettava le medesime doglianze di quelli, riuniti, decisi con la identica sentenza n. 1961/2010 cui si è fatto riferimento in precedenza (ad esclusione delle censure infraprocedimentali contenute del ricorso di primo grado proposto dal sig. Napoletano e deciso nell'ambito della citata decisione n. 1961/2010).

Il primo giudice ha accolto il ricorso alla stregua delle medesime considerazioni di cui alla sentenza "gemella" n. 1961/2010 la cui sintesi surriportata è da intendersi integralmente richiamata in questa sede ed è pervenuto all'annullamento della delibera del Consiglio Comunale di Palo del Colle n. 7, del 28/01/2009, di approvazione definitiva del nuovo Piano Urbanistico Generale, e gli atti ad esso presupposti, limitatamente alle previsioni relative ai fondi di proprietà degli originarii ricorrenti, censiti in N.C.T. al Foglio 28, mapp. 2249 e 2274.

L'amministrazione regionale rimasta soccombente ha proposto una articolata critica alla sentenza in epigrafe n. 1962/2010 sotto tutti i versanti motivazionali suindicati ripercorrendo la cronologia degli accadimenti e chiedendo la riforma dell'appellata decisione per le stesse ragioni esposte con riferimento all'appello n. 7781/2010 avverso sentenza n. 1961/2010 cui si è prima fatto riferimento.

Gli appellati hanno depositato articolate memorie chiedendo la reiezione del gravame perché infondato.

Ricorso n. 10273/2010 avverso la sentenza n. 1962/2010.

L'amministrazione comunale rimasta soccombente ha proposto una articolata critica alla sentenza suindicata n. 1961/2010 in epigrafe sotto tutti i versanti motivazionali ripercorrendo la cronologia degli accadimenti e chiedendo la riforma

dell'appellata decisione per le stesse ragioni sottese all'appello proposto dalla Regione Puglia e cui si è prima fatto riferimento.

Gli appellati hanno depositato articolate memorie chiedendo la reiezione del gravame perché infondato

Alla odierna pubblica udienza del 6 novembre 2012 le suindicate cause sono state poste in decisione dal Collegio.

DIRITTO

1.La parziale connessione soggettiva e la palese connessione oggettiva (rectius: la identità) tra le questioni fattuali e giuridiche prospettate, impone la riunione e la trattazione congiunta dei relativi appelli (si veda, sul punto, ex multis, Consiglio Stato , sez. IV, 17 giugno 2003, n. 3415, laddove si è condivisibilmente affermato, addirittura, che “possono essere riuniti e definiti con un'unica decisione anche gli appelli rivolti avverso sentenze diverse, ove comportanti la soluzione di identiche questioni sollevate nei riguardi dei medesimi provvedimenti impugnati in primo grado.”).

1.1.Al fine di perimetrare anticipatamente il materiale cognitivo in via teorica esaminabile dal Collegio, si rileva che tutti gli originari ricorrenti nell'ambito dei ricorsi definiti con la decisione n. 1961/2010 hanno riproposto con memoria i motivi dei rispettivi mezzi di primo grado assorbiti dal primo giudice: evidenzia il Collegio che tutti i detti motivi risultano essere stati tempestivamente riproposti.

1.2.Gli originari ricorrenti nell'ambito del ricorso collettivo definito dal primo giudice con la sentenza n. 1962/2010 si sono costituiti con memoria ma non hanno invece riproposto i motivi assorbiti dal primo giudice e quindi, rileva il Collegio, essi non sarebbero teoricamente riesaminabili dal Collegio.

Invero ove la vicenda processuale fosse regolata ex artt. 101 e 46 del cpa i motivi assorbiti avrebbero dovuto essere riproposti incidentalmente con memoria

depositata “entro il termine di costituzione in giudizio” (id est: sessanta giorni dal perfezionamento nei propri confronti della notifica del gravame).

Alle stesse conclusioni si perviene valutando la problematica alla luce della disciplina previgente, in adesione all'orientamento della Sezione secondo cui “e' solo in applicazione estensiva dell'art. 346 c.p.c. che, nel processo amministrativo, si afferma il principio della riproponibilità dei motivi assorbiti o non esaminati mediante memoria , così semplificando gli oneri dell'appellante incidentale (proprio), esentandolo dalla necessità di notificazione dell'atto. Peraltro, se pure si consente la riproposizione dei motivi per il tramite di memoria e non di appello incidentale (accordando prevalenza all'art. art. 346 c.p.c. sull'art. 37 R.D. n. 1054/1924), non si può escludere che detta memoria debba essere comunque depositata entro il termine previsto dal citato art. 37. E ciò a maggior ragione vista l'assenza di diversa previsione nell'art. 346 c.p.c. (Cons. Stato Sez. IV, 10-08-2011, n. 4766).

Posto che con la memoria di costituzione nell'odierno grado di giudizio essi non riproposero in appello i motivi sottesi al ricorso di primo grado oggetto di decisione mercè la sentenza n. 1962/2010 rimasti assorbiti, sarebbe precluso al Collegio vagliarne la fondatezza.

2.Ciò premesso in punto di materiale cognitivo esaminabile dal Collegio, in via preliminare rispetto alla disamina del merito della causa devono essere scrutinate le censure di natura processuale sollevate dall'appellante Regione e dal Comune di Palo del Colle.

Come già rilevato nella parte in fatto, esse hanno sollevato la doglianza di extrapetizione, a propria volta connessa con quella di violazione delle regole del contraddittorio, e quella di inammissibilità di tutti i ricorsi di primo grado (ad eccezione, nell'ambito delle impugnazioni proposte avverso la sentenza n. 1961/2010, del ricorso di primo grado n. 710 del 2009 proposto dal Signor Rocco

Manzari) per omessa evocazione di una delle autorità emananti (la Provincia regionale di Bari). Nessuna delle parti odierne appellate, infatti, ad eccezione del Manzari, aveva provveduto a notificare il mezzo di primo grado alla Provincia regionale di Bari.

2.1. Trattandosi in entrambi i casi di doglianze che, ove accolte, potrebbero condizionare la esaminabilità del merito della causa, esse vanno esaminate prioritariamente.

3. La prima di esse da sottoporre a scrutinio, in ordine logico, è quella afferente la originaria inammissibilità di tutti i ricorsi di primo grado (ad eccezione, lo si ripete, nell'ambito delle impugnazioni proposte avverso la sentenza n. 1961/2010 del ricorso di primo grado n. 710 del 2009 proposto dal Signor Rocco Manzari) per omessa evocazione in giudizio di una delle autorità emananti (la Provincia regionale di Bari).

Essa si fonda sul disposto di cui all'art. 11 della legge regionale della Puglia n. 20 del 27 luglio 2001 (recante "Formazione del Pug" il quale (si veda in proposito, per una accurata disamina della citata disposizione la sentenza della Sezione n. 4821/2007) prevede al comma settimo che "il PUG così adottato viene inviato alla Giunta regionale e alla Giunta provinciale ai fini del controllo di compatibilità rispettivamente con il DRAG e con il PTCP, ove approvati. Qualora il DRAG e/o il PTCP non siano stati ancora approvati, la Regione effettua il controllo di compatibilità rispetto ad altro strumento regionale di pianificazione territoriale ove esistente, ivi inclusi i piani già approvati ai sensi degli articoli da 4 a 8 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 56, ovvero agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale di cui all'articolo 5 del d. lgs. 267/2000".

Il comma 8 prevede che la Giunta regionale e la Giunta provinciale si pronunciano entro il termine perentorio di centocinquanta giorni dalla ricezione del PUG, decorso inutilmente il quale il PUG si intende controllato con esito positivo.

Il comma 9 prevede che qualora la Giunta regionale o la Giunta provinciale deliberino la non compatibilità del PUG rispettivamente o con il PTCP, il Comune promuove, a pena di decadenza delle misure di salvaguardia di cui all'articolo 13, entro il termine perentorio di centottanta giorni dalla data di invio del PUG, una Conferenza di servizi In sede di Conferenza di servizi le Amministrazioni partecipanti, nel rispetto del principio di copianificazione, devono indicare specificamente le modifiche necessarie ai fini del controllo positivo.

Il comma 10 prevede che la Conferenza di servizi assume la determinazione di adeguamento del PUG alle modifiche di cui al comma 9 entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data della sua prima convocazione, l'inutile decorso del quale comporta la definitività delle delibere regionale e/o provinciale di cui al comma 9, con contestuale decadenza delle misure di salvaguardia.

Il comma 11 prevede che la determinazione di adeguamento della Conferenza di servizi deve essere recepita dalla Giunta regionale e/o dalla Giunta provinciale entro trenta giorni dalla data di comunicazione della determinazione medesima. L'inutile decorso del termine comporta il controllo positivo da parte della Giunta regionale e/o della Giunta provinciale.

Il comma 12 prevede che il Consiglio comunale approva il PUG in via definitiva in conformità delle deliberazioni della Giunta regionale e/o della Giunta provinciale di compatibilità o di adeguamento di cui al comma 11, ovvero all'esito dell'inutile decorso del termine di cui ai commi 8 e 11.

3.1. Ad avviso delle odierne appellanti stante l'univoco tenore della citata disposizione (in particolare dei commi 7 ed 8 che equiparano in toto la posizione della Provincia a quella della Regione) anche la Provincia Regionale rientrava tra le

“autorità emananti” del Pug in quanto alla stessa sono ex lege affidate funzioni di copianificazione.

Dalla omessa notifica dei mezzi di primo grado a tale Ente derivava la insanabile inammissibilità degli stessi (in quanto, non essendo la Provincia Regionale di Bari equiparabile ad un controinteressato non poteva configurarsi “unicamente” la omissione dell’ordine di integrazione del contraddittorio, né ritenere che, dalla circostanza che la detta Provincia Regionale di Bari fosse stata intimata nell’ambito del ricorso proposto dal Signor Manzari e riunito agli altri, potesse farsi discendere la “sanatoria” del detto vizio in favor di tutti gli altri ricorrenti di primo grado.)

3.2. Ritiene il Collegio che la doglianza non sia fondata.

Va premesso che per costante giurisprudenza amministrativa (Consiglio Stato sez. IV 14 ottobre 2005 n. 5711) “è inammissibile il ricorso (nel caso di specie trattavasi di revocazione ndr) che non sia stato notificato all' Autorità emanante , non essendo possibile in tale ipotesi disporre l'integrazione del contraddittorio.”

In particolare, con riferimento alla questione della impugnazione dei piani regolatori generali, la giurisprudenza ha costantemente affermato che (Consiglio Stato sez. IV 12 maggio 2009

n. 2901) “è inammissibile il ricorso proposto per l'annullamento in parte qua del piano regolatore generale, che sia stato notificato solo al Comune e non anche alla Regione che lo ha approvato, né tale omissione può essere sanata dal giudice adito con l'ordine rivolto al ricorrente di procedere all'integrazione del contraddittorio, atteso che questa può essere disposta nei confronti dei controinteressati e a condizione che almeno uno di essi sia stato ritualmente evocato in giudizio, e non anche dell' Autorità emanante, che è parte principale ed essenziale del giudizio.” (ma si veda anche Consiglio Stato sez. IV 16 luglio 2008 n. 3560: “stante la natura di atto complesso della variante a un piano regolatore generale, caratterizzato dal

concorso di volontà di comune e regione , l' impugnazione di tale atto va necessariamente notificata a entrambi gli enti, quali amministrazioni emananti.).

Muovendo da questa premessa può certamente concordarsi con la deduzione delle parti appellanti secondo cui ove si affermasse che la Provincia Regionale di Bari rivestiva la posizione di “autorità co-emanante” essa non sarebbe stata equiparabile ad un controinteressato e non avrebbe potuto ravvisarsi “unicamente” la omissione dell'ordine di integrazione del contraddittorio a cagione della omessa invocazione in giudizio di questa.

Parimenti, non si sarebbe potuto far discendere la “sanatoria” dell'ipotizzato vizio di omessa invocazione in giudizio dalla circostanza che la detta Provincia Regionale di Bari fosse stata intimata nell'ambito del ricorso proposto dal Signor Manzari e riunito agli altri ricorsi.

La cornice processuale sottesa alla critica appellatoria è, quindi, senz'altro esatta.

[3.2.1.Si](#) rivela pertanto essenziale soffermarsi sulla fondatezza della premessa maggiore della doglianza, riposante nella effettiva attribuibilità – o meno- della qualifica di “autorità co-emanante alla Provincia Regionale di Bari.

3.3. A tal uopo il Collegio è edotto della circostanza che con una recente pronuncia (24 agosto 2006 n. 4277) il Tar della Puglia- Sede di Lecce- ha espressamente affermato il detto principio, stabilendo che “ai fini dell'adozione del piano urbanistico generale, il procedimento di cui all'art. 11 l. reg. Puglia 27 luglio 2001 n. 20, prevede una copianificazione, all'interno della quale si collocano, oltre al comune procedente, anche Provincia e Regione, la cui funzione non può che essere quella della cura degli interessi affidati al proprio livello di governo. Il principio di sussidiarietà verticale non vale, pertanto, a relegare a mero suggerimento non vincolante per l'autorità comunale una espressa manifestazione di dissenso formulata dalla Regione in riferimento a interessi conservati al proprio livello di governo da leggi regionali. La stessa espressione “controllo di

compatibilità”, contenuta nel citato art. 11, indica il ruolo della Regione nella copianificazione, che non è di mero ausilio o apporto istruttorio, ma di gestione esclusiva degli interessi sovracomunali di dimensione, appunto, regionale, coinvolti dalla pianificazione territoriale del comune.”

Ritiene sul punto il Collegio che mentre sotto il profilo teorico l’espresso tenore della suindicata disposizione di legge regionale conforta la tesi di parte appellante (e gli approdi cui è giunto il Tar di Lecce nella menzionata decisione prima indicata) non altrettanto può affermarsi con riferimento alla disamina della situazione concreta che, al contrario, induce a conclusioni opposte rispetto a quelle sostenute dalle amministrazioni odierne appellanti.

3.4. Invero la seconda parte del comma 7 della citata disposizione di cui all’art. 11 della legge regionale n. 20/2001 stabilisce espressamente che: “Qualora il DRAG e/o il PTCP non siano stati ancora approvati, la Regione effettua il controllo di compatibilità rispetto ad altro strumento regionale di pianificazione territoriale ove esistente, ivi inclusi i piani già approvati ai sensi degli articoli da 4 a 8 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 56, ovvero agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale di cui all'articolo 5 del d. lgs. 267/2000”.”.

Appare al Collegio evidente che la impostazione teorica che consente di ricomprendere la Provincia tra le Autorità co-emananti non possa trovare applicazione allorché la Provincia in concreto al momento dell’adozione del Pug non avesse ancora approvato il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, che costituisce il termine di riferimento per il giudizio di compatibilità di competenza provinciale: se essa non ha ancora approvato il proprio PTCP il controllo viene effettuato unicamente dalla Regione.

3.4.1. Nella incontestata considerazione che, nel caso di specie, allorché il Pug venne adottato con delibera commissariale del 2006 la Provincia regionale di Bari

non si era ancora dotata del proprio PTCP va rimarcato che - norma dell'art. 11, comma 7°, secondo alinea, della L.R. 20/01 prima citato- allorché il DRAG e/o il Piano Territoriale di Coordinamento siano mancanti il controllo di compatibilità deve essere effettuato con riferimento agli altri strumenti di pianificazione regionale territoriale, ove esistenti, ovvero agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica; e l'ente che la disposizione in esame individua per effettuare siffatta valutazione di compatibilità é solo la Regione, e non anche la Provincia.

Id est: laddove la Provincia non risulti aver ancora adottato il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale alla data di adozione di un nuovo P.U.G., la valutazione di compatibilità dovrà essere effettuata solo dalla Regione (evidentemente con riferimento al solo DRAG ovvero, in mancanza di questo, ad altri strumenti di pianificazione regionale o agli indirizzi regionali di programmazione socio-economica).

Può quindi affermarsi che nella Regione Puglia, dopo l'entrata in vigore della L.R. 20/01, l'impugnativa di un P.U.G. deve essere notificata, a pena di inammissibilità, a Comune, Regione e Provincia in qualità di enti ai quali é contemporaneamente riferibile il Piano Urbanistico Generale : ma ciò solo nella ipotesi (che non ricorre nel caso di specie) in cui la Provincia in concreto partecipi al procedimento di copianificazione, effettuando la valutazione di compatibilità alla stessa attribuito.

Né a contrario divisamento può indurre la circostanza che la Conferenza di servizi indetta ai sensi dell'art. 11 comma 9 della L.R. 20/01 vede come partecipante necessaria la Provincia.

In disparte la considerazione che nel caso di specie la Provincia non ebbe a parteciparvi (all'evidenza perché, non avendo la stessa ancora approvato il proprio PTCP non avrebbe potuto spiegare alcun apporto) secondo quanto si evince dall'art. 11 comma 9, ultimo alinea ("In sede di Conferenza di servizi le

Amministrazioni partecipanti, nel rispetto del principio di copianificazione, devono indicare specificamente le modifiche necessarie ai fini del controllo positivo.”) alla Conferenza di servizi é affidato il compito, non di ridiscutere tutto il P.U.G., ma solo quegli aspetti che hanno determinato il parere di non compatibilità: in tale sede le varie Amministrazioni sono tenute a rispettare il principio di copianificazione, e quindi a non interferire su questioni che non attengono alla tutela degli interessi loro affidati.

Si evince poi dal comma 11 della disposizione in esame che le determinazioni assunte dalla Conferenza di Servizi non devono essere necessariamente recepite sia dalla Giunta regionale che dalla Giunta provinciale: la determinazione di adeguamento deve infatti essere recepita dalla Giunta Regionale e/o dalla Giunta provinciale entro i 30 giorni successivi alla comunicazione della determinazione medesima, e l’inutile decorso di detto termine comporta il controllo positivo da parte della Giunta regionale e/o della Giunta provinciale.

Non é, dunque, dalla semplice partecipazione alla Conferenza di servizi che discende la riferibilità del P.U.G. alla Provincia, bensì dal fatto che questa ultima in concreto eserciti la cura degli interessi localizzati a livello provinciale: ove ciò non accada il P.U.G. sarà riferibile solo al Comune ed alla Regione, alla quale é comunque demandato un controllo di compatibilità del nuovo strumento urbanistico.

3.5. I ricorsi introduttivi del giudizio, conclusivamente, nel caso di specie non andavano notificati a pena di inammissibilità alla Provincia (che al momento dell’adozione del Pug non si era ancora dotata del PTCP), non essendo gli atti impugnati “riferibili” a questa ultima (si segnala in proposito che due sentenze del Tar Puglia, -la n. 307/2011 e la n. 4270/2010 entrambe non regiodicate per il vero, in quanto gravate in appello- hanno raggiunto analogo approdo ermeneutico): tale affermazione appare l’unica logica ed aderente al dettato normativo ed è vieppiù

rafforzata dalla considerazione che le determinazioni della Conferenza di servizi non sono state recepite in alcun atto esplicito o tacito della Provincia (che neppure ebbe a parteciparvi), né le determinazioni medesime sono sostitutive di altri provvedimenti (tanto vero che debbono essere formalmente recepite ai sensi dell'art. 11 comma 11): ne consegue la inapplicabilità in concreto alla odierna vicenda processuale dell'insegnamento secondo il quale "posto che la conferenza di servizi è un modulo procedimentale, un metodo di azione amministrativa, e non un ufficio speciale della p.a. autonomo rispetto ai soggetti che vi partecipano, è imprescindibile la notifica del ricorso alle autorità amministrative, tra quelle partecipanti, che mediante lo strumento della conferenza di servizi abbiano adottato un atto a rilevanza esoprocedimentale lesivo della sfera giuridica del privato ricorrente."(Cons. Stato Sez. VI, 03-03-2010, n. 1248).

La doglianza va quindi disattesa.

4. La seconda censura di natura processuale, ex art. 112 cpc, attinge direttamente la sentenza: si evidenzia a tal proposito, da parte delle appellanti amministrazioni, che il primo giudice si è discostato dal petitum delle originarie parti ricorrenti ponendo in larga parte a fondamento della statuizione demolitoria argomenti e motivi non prospettati dalle parti originarie ricorrenti (violazione dell'art. 112 cpc pacificamente applicabile al processo amministrativo) e neppure sui quali era stato mai sollecitato il contraddittorio processuale (oggi: art. 73 comma 3 cpa).

4.1. Come è noto, di regola, la eccezione ex art. 112 del codice di procedura civile anche se accolta, non potrebbe condurre, all'annullamento delle statuizione gravata costituendo jus receptum (ribadito dall'attuale testo dell'art. 105 cpa) il principio per cui "l'omessa pronuncia su una o più censure proposte col ricorso giurisdizionale non configura un error in procedendo tale da comportare l'annullamento della decisione, con contestuale rinvio della controversia al giudice di primo grado, ma solo un vizio dell'impugnata sentenza che il giudice di appello è

legittimato ad eliminare integrando la motivazione carente o, comunque, decidendo del merito della causa.” (Consiglio Stato , sez. IV, 19 giugno 2007, n. 3289).

Analogo principio dovrebbe valere in ipotesi di extrapetizione.

Senonchè, da un canto, laddove il giudice incorra in un simile vizio, la corrispondenza tra chiesto e pronunciato costituisce soltanto uno dei profili da esaminare, unitamente a quello di violazione delle regole che presiedono al contraddittorio processuale (come segnalato da parte appellante) che vieta le c.d. “decisioni a sorpresa” che non consentono alle parti di interloquire su tematiche processuali (ma anche sostanziali) successivamente poste a fondamento della decisione (si veda, sul punto, l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 3 del 2000).

Sotto altro profilo, laddove il vizio ex art. 112 cpc sia sì grave da comportare uno stravolgimento assoluto delle regole processuali potrebbe ricorrere l’ipotesi di nullità “sostanziale” della sentenza (si veda: Consiglio Stato sez. V 19 novembre 2009 n. 7235) .

4.2. Entrambi i profili sinora evidenziati verranno esaminati dal Collegio, che in prima battuta verificherà se le sentenze impugnate siano incorse nella violazione dell’espresso disposto di cui al comma 3 dell’art. 73 del cpa, ovvero anche del principio generale sotteso alla detta disposizione.

4.2.1 Invero è noto l’orientamento della giurisprudenza amministrativa (applicato nel caso di specie ad una pronuncia di irricevibilità, ma predicabile ogniqualvolta sia stato dal giudice individuato ex officio un thema decidendi nuovo) secondo il quale “ai sensi dell’art. 105 comma 1, c.p.a. va annullata con rinvio al giudice di primo grado la sentenza che sia stata emessa senza che la questione d’irricevibilità/inammissibilità del ricorso, rilevata d’ufficio dal collegio, sia stata sottoposta alla trattazione delle parti, comportando tale omissione violazione del

generale principio processuale di garanzia del contraddittorio immanente alla garanzia costituzionale del giusto processo di cui all'art. 111 cost., che opera non solo nella fase d'instaurazione del processo ma ne permea l'intero svolgimento, ponendosi detto principio come garanzia di partecipazione effettiva delle parti al processo, ossia come riconoscimento del loro diritto d'influire concretamente sullo svolgimento del processo e d'interloquire sull'oggetto del giudizio, sicché le stesse devono essere poste in grado di prendere posizione in ordine a qualsiasi questione, di fatto o di diritto, preliminare o pregiudiziale di rito o di merito, la cui risoluzione sia influente ai fini della decisione.” (Consiglio di Stato, sez.V, 08 marzo 2011, n. 1462).

Si è detto in particolare, nella citata decisione – della quale si riporta immediatamente un breve passaggio motivazionale, in quanto integralmente condiviso dal Collegio) che il rilievo d'ufficio della questione, senza sottoporla alla trattazione delle parti, implica violazione del generale principio processuale di garanzia del contraddittorio immanente alla garanzia costituzionale del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., che opera non solo nella fase d'instaurazione del processo ma ne permea l'intero svolgimento, ponendosi invero detto principio come garanzia di partecipazione effettiva delle parti al processo, ossia come riconoscimento del loro diritto d'influire concretamente sullo svolgimento del processo e d'interloquire sull'oggetto del giudizio, sicché le stesse devono essere poste in grado di prendere posizione in ordine a qualsiasi questione (di fatto o di diritto, preliminare o pregiudiziale di rito o di merito), la cui risoluzione sia influente ai fini della decisione.

L'obbligo del giudice di provocare il contraddittorio sulle questioni rilevate d'ufficio, a pena di nullità della sentenza, è stato espressamente introdotto, nel processo civile, prima per il giudizio di cassazione con la novella apportata all'art. 384, comma 3, c.p.c. dall'art. 12 d. lgs, 2 febbraio 2006, n. 40, poi in via generale

con la novella apportata all'art. 101, comma 2, c.p.c. dall'art. 45, comma 13, l. 18 giugno 2009, n. 69 - con effetto dal 4 luglio 2009 per i giudizi instaurati dopo tale data -, ma già in precedenza era ricavabile in via sistematica dalla garanzia costituzionale del giusto processo (v. Cass. Civ., Sez. III, 5 agosto 2005, n. 16577; Cass. Civ., Sez. II, 9 giugno 2008, n. 15194). Detto obbligo, correlato al poterdovere del rilievo d'ufficio delle questioni non riservate all'eccezione di parte, quale espressione di un principio generale del processo, doveva ritenersi operante - quantomeno dopo l'entrata in vigore delle novelle apportate al c.p.c. - anche nel processo amministrativo già nella disciplina previgente l'entrata in vigore del nuovo cod. proc. amm., ove risulta ormai codificato dall'art. 73, comma 3”.

4.2.2 Con tale arresto è stato ampliato il tema delle conseguenze della violazione in primo grado del principio del contraddittorio, e si è affermato il principio della nullità della sentenza affetta da un simile vizio e, quale corollario del detto principio l’obbligo di annullare la decisione con rinvio al primo giudice (per consentire l’effettivo dispiegarsi della garanzia del doppio grado di giurisdizione) con ciò superandosi il principio in passato affermato secondo il quale”

Il giudice amministrativo, prima di decidere una questione rilevata d'ufficio (nella specie, il difetto di giurisdizione), deve indicarla alle parti, per consentirne la trattazione, in attuazione del principio del contraddittorio; la violazione di questo principio, però, non consente al giudice d'appello di annullare la decisione restituendo gli atti al giudice di primo grado, ma comporta che il giudice d'appello debba comunque decidere la causa, eventualmente rimettendo in termini le parti per svolgere le difese sulla questione rilevata d'ufficio. “(Consiglio Stato , sez. IV, 14 aprile 2010 , n. 2079).

4.2.3. Orbene, nel caso di specie, ritiene il Collegio che occorra in primo luogo interrogarsi in ordine alla applicabilità del superiore orientamento alle controversie oggetto della odierna delibazione.

4.2.4. Il Collegio ritiene che la risposta debba essere negativa avuto riguardo alla legge vigente al momento di proposizione delle domande giudiziali di primo grado (id est: al momento della notifica dei riuniti ricorsi di primo grado).

Va infatti rilevato che i ricorsi di primo grado sono stati notificati prima della entrata in vigore dell'art. 45, comma 13, l. 18 giugno 2009, n. 69 che ha modificato l'art. 101 cpc.

E' noto, in proposito, che la Corte di Cassazione ha ritenuto applicabile la "novella" di cui alla legge n. 69/2009 soltanto alle controversie instaurate successivamente alla data in cui essa è entrata in vigore (Cassazione civile , sez. trib., 26 marzo 2010 , n. 7241).

Ciò in aderenza a quanto espressamente previsto dal legislatore ai sensi dell'art. 58 della legge n. 69/2009 citata ("Fatto salvo quanto previsto dai commi successivi, le disposizioni della presente legge che modificano il codice di procedura civile e le disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile si applicano ai giudizi instaurati dopo la data della sua entrata in vigore. Ai giudizi pendenti in primo grado alla data di entrata in vigore della presente legge si applicano gli articoli 132, 345 e 616 del codice di procedura civile e l'articolo 118 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, come modificati dalla presente legge. Le disposizioni di cui ai commi quinto e sesto dell'articolo 155 del codice di procedura civile si applicano anche ai procedimenti pendenti alla data del 1° marzo 2006. La trascrizione della domanda giudiziale, del pignoramento immobiliare e del sequestro conservativo sugli immobili eseguita venti anni prima dell'entrata in vigore della presente legge o in un momento ancora anteriore conserva il suo effetto se rinnovata ai sensi degli articoli 2668-bis e 2668-ter del codice civile entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le disposizioni di cui all'articolo 47 si applicano alle controversie nelle quali il provvedimento impugnato con il ricorso per cassazione è stato pubblicato ovvero, nei casi in cui

non sia prevista la pubblicazione, depositato successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge.”).

Il Collegio condivide tale approccio e da esso non ha intenzione di discostarsi.

Ne consegue che al momento della pronuncia delle gravate decisioni non poteva ravvisarsi in capo al primo giudice l'obbligo di “avvertimento alle parti” oggi consacrato nell'art. 73 comma 3 del cpa in quanto allorchè erano stati notificati i ricorsi di primo grado non era ancora entrata in vigore la “novella” modificativa dell'art. 101 cpc.

4.3. Esclusa la ricorrenza del vizio discendente dall'omesso rispetto del principio oggi consacrato ex art. 73 del cpa, deve a a questo punto di essere scandagliato l'argomento che si pone quale profilo centrale della sollevata eccezione di extrapetizione.

Si rammenta in proposito che le parti appellate escludono che le sentenze appellate siano affette dal detto vizio e citano, in proposito, il consolidato orientamento secondo il quale “il vizio della ultrapetizione (c.p.c., art. 112) sussiste solo quando la pronuncia giudiziale trascende i limiti oggettivi della controversia, quali risultano dalle contrapposte domande ed eccezioni delle parti. Siffatto vizio, pertanto, non è ipotizzabile rispetto alla configurazione giuridica dei termini della controversia e alle norme di diritto in base alle quali la lite deve essere decisa, rientrando nel potere-dovere del giudice il compito di inquadrare nell'esatta categoria giuridica i fatti dedotti e acquisiti al giudizio e di applicare le relative norme di legge. -Nella specie, in applicazione del riferito principio, la S.C. ha escluso che fosse incorsa in ultrapetizione la sentenza del giudice del merito che aveva accolto la domanda proposta dalla curatela fallimentare, sulla base della prospettazione della stessa curatela, quale azione revocatoria ordinaria, ancorché fosse stata invocata la tutela di cui all'art. 67 l. fall., ancorché cioè quegli stessi fatti fossero stati inquadrati come realizzanti una ipotesi di revocatoria fallimentare-.”Cassazione civile , sez. I, 17

giugno 2009 , n. 14098 ma si veda anche, in passato: “non è affetta dal vizio di ultrapetizione la decisione di annullamento fondata sulla violazione di una disposizione di legge diversa da quella prospettata ove la formulazione della doglianza consenta al giudice di individuarne il fondamento giuridico, rientrando tra i poteri del giudice stesso la ricerca delle disposizioni che disciplinano il rapporto controverso, indipendentemente dalle indicazioni del ricorrente. “- Consiglio Stato , sez. V, 13 luglio 1992 , n. 648-).

Ad avviso delle parti appellate, quindi, il giudice si sarebbe limitato a “sviluppare” doglianze già prospettate nei mezzi di primo grado, e ad applicare le vigenti norme di legge, come gli era consentito dall’ordinamento.

Secondo le appellanti amministrazioni, viceversa nessuno dei mezzi di primo grado aveva contestato il quomodo della perequazione urbanistica effettuata, e neppure sull’inserimento dei terreni di pertinenza degli odierni appellati in un comparto perequativo.

Essi infatti si erano limitati a contestare che ai suoli di propria pertinenza non fosse stata confermata la tipizzazione “B” prevista dal precedente Pdf e ciò pur dovendosi tenere conto della ubicazione degli stessi in un “incasso edificato”.

4.3.1. Il Collegio ritiene che nessuna delle opposte tesi colga completamente nel segno.

La struttura delle (identiche tra loro) gravate decisioni, infatti, può idealmente suddividersi in due parti (il punto verrà meglio chiarito di seguito, allorchè si esamineranno le censure di merito).

Nella prima parte delle impugnate decisioni (segnatamente sino al capo 3.2. della sentenza n. 1961/2010 e sino al capo 2.2. della sentenza n. 1962/2010) il Tribunale amministrativo si interroga in ordine al rispetto da parte del Pug della “destinazione naturale dei suoli” .

Tali capi delle impugnate decisioni ampliano e sviluppano tematiche già affrontate –sia pure, è bene riconoscerlo, in modo assai più embrionale e limitato – nei mezzi di primo grado: non si ravvisa, nel caso di specie, violazione alla regola della corrispondenza tra chiesto e pronunciato ex art. 112 cpc.

In parte qua le sentenze non sono affette da extrapetizione.

4.3.2. Di tutt'altro avviso è il Collegio con riferimento ai capi successivi delle gravate decisioni (pervenute all'affermazione secondo cui il Pug, in quanto strumento non attuativo non avrebbe potuto direttamente disporre l'inserzione dei suoli degli originari ricorrenti in distretti perequativi).

Il semplice raffronto dei mezzi di primo grado con tali capi delle sentenze, infatti, chiarisce esaurientemente che giammai la detta “criticità” fu articolata in forma di censura nei mezzi di primo grado: ciò induce ad affermare la fondatezza della censura di cui all'art. 112 cpc con riferimento a tali profili motivazionali.

4.3.3. In ordine alle conseguenze della ravvisata violazione, il Collegio condivide l'impostazione di avveduta giurisprudenza (Consiglio Stato sez. V 19 novembre 2009 n. 7235, prima citata) secondo cui “ai sensi dell'art. 112, c.p.c., applicabile anche al processo amministrativo, è illegittima la sentenza del giudice di primo grado che estende il suo giudizio e la relativa pronuncia ad aspetti del rapporto sostanziale dei quali non era stato investito dal ricorrente e che di conseguenza non poteva formare oggetto del suo esame, con conseguente suo annullamento e rinvio al primo giudice ai sensi dell'art. 37 comma 1, l. Tar, atteso che il difetto di procedura non deve intendersi limitato alla sola violazione delle norme poste a presidio del contraddittorio fra le parti in causa, ma al contrario esteso a tutte le ipotesi di inosservanza dei precetti che presiedono al valido governo del processo, ivi compresa quella di totale omessa pronuncia sull'effettivo oggetto del contendere.”

4.3.4. Senonchè, la circostanza che il denunciato vizio attinge soltanto parte dell'iter motivazionale delle citate decisioni e che, perdipiù, avverso i capi delle sentenze affette dal detto vizio siano state articolate dalle appellanti puntuali censure (che come di qui a poco si chiarirà il Collegio considera fondate) esonera dal disporre la regressione del procedimento annullando le decisioni, e consente (in ossequio al principio di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 della Costituzione che impone di non disporre la regressione allorchè la violazione alle regole processuali – pur riscontrabile- non arrechi danno alla posizione di chi ha ragione) di ritenere la causa decidendo il merito, e delibando anche in ordine alle questioni affrontate nei citati capi delle impugnate decisioni che, oltre a meritare riforma ex art. 112 cpc in quanto frutto di extrapetizione sono altresì errati nel merito.

Nei termini sinora esposti anche dette censure processuali vanno pertanto disattese.

5. Può adesso essere esaminato il merito della controversia.

Il “fatto” censurato in tutti i ricorsi di primo grado riuniti ed accolti dal Tribunale amministrativo con le decisioni appellate può essere sintetizzato nei seguenti termini:

l'appellante amministrazione comunale in sede di approvazione del Pug ha ritipizzato le aree di pertinenza delle parti appellate inserendole in parte in zona di espansione territoriale C2, comparto di tipo B, con indice di fabbricabilità fondiaria di 0,5 mc/mq, ed in parte in zona B, di completamento.

Tale ritipizzazione appariva vieppiù scorretta in quanto nella relazione generale al Pug si era affermato di voler mantenere le linee del precedente Piano di Fabbricazione, le cui previsioni erano state invece totalmente stravolte.

Infatti si era in presenza di una ritipizzazione della maggior parte dell'area come zona di espansione, soggetta a disciplina di comparto e con ridotto indice di

fabbricabilità fondiaria a dispetto del fatto che le aree di pertinenza delle parti appellate erano inserite in un tessuto classificato come zona B.

In punto di fatto, il Tribunale amministrativo così ha sintetizzato lo stato di fatto sotteso alle pretese avanzate con i ricorsi di primo grado e, posto che sul punto non v'è alcuna contestazione appare utile – a fine di comodità espositiva- riportare pedissequamente detto punto di partenza.

Con riguardo agli originari ricorrenti le cui pretese sono state definite (ed accolte) con la decisione n. 1961/2010, trattasi di proprietari, in Comune di Palo del Colle, di un'area di circa 11.000 mq., censita in catasto al foglio 28, mapp. 2218, 2220, 2222, 2224, già tipizzata, nel Piano di Fabbricazione approvato nel 1971, in zona di completamento B (salvo una parte minore per viabilità di Piano,) con indice di fabbricabilità fondiaria pari a 3 mc/mq per gli interventi edilizi diretti, e di 4 mc/mq per interventi edilizi preceduti da piano di lottizzazione.

Con riferimento a detta area, la stessa (benché ne fosse stata confermata la vocazione edificatoria), solo in parte era stata classificata in zona B1 (zona di completamento residenziale): per circa due terzi era stata invece riclassificata come zona di espansione C2 ed inserita in un comparto “di tipo B”, onde non far gravare interamente sui proprietari delle aree già destinate a standards dal precedente Piano di Fabbricazione, l'onere derivante dalla urbanizzazione delle zone residenziali dell'aggregato urbano già esistente. La necessità, poi, di assicurare la proporzione che il D.M. 1444/68 impone tra volumi residenziali ed aree a standards, aveva portato alla individuazione, di un indice di fabbricabilità fondiaria (0,5 mc/mq circa), estremamente ridotto rispetto a quello consentito dal Piano di Fabbricazione (3/4 mc/mq).

Con riguardo agli originari ricorrenti le cui pretese sono state definite (ed accolte) con la decisione n. 1962/2010, trattasi di proprietari, del suolo sito in Palo del Colle, censito al Foglio 28, mapp. 2249 e 2274, avente una superficie complessiva

di poco più di 2.000 mq. individuato nella planimetria generale tra via Italia, via Mastrandrea e via Borsellino: secondo il Piano di Fabbricazione approvato nel 1971 la particella 2249 risultava classificata come area per servizi alle residenze delle zone A e B, mentre la particella 2274, originariamente classificata in zona C come le aree limitrofe, veniva successivamente inserita nel PEEP approvato nel 1975, ma mai utilizzata a tale scopo.

L'opzione seguita dal P.U.G. – ed avversata in primo grado- è stata quella di riqualificare la detta area quale zona di espansione C1.

5.1. Ciò premesso in punto di fatto, i capisaldi della statuizione del primo giudice, si rinvencono, come in parte già anticipato, in queste affermazioni:

a) dette determinazioni non rispetterebbero la vocazione naturale dell'area apparendo costituire il frutto della convinzione del pianificatore di ritenere il criterio della zonizzazione non vincolante: avuto riguardo alla collocazione “geografica” delle aree il nuovo P.U.G. avrebbe attuato una illegittima deroga ai principi evincibili dall'art. 7 L. 1150/42 e dal D.M. 1444/68, che impongono nella pianificazione territoriale di ripartire il territorio in zone territoriali omogenee dal punto di vista architettonico e funzionale, al fine di assicurare uniformità di trattamento - quanto a densità edilizia, altezza degli edifici e distanze tra le costruzioni - nelle zone del territorio aventi caratteristiche simili.

b) sotto altro profilo, la ri-tipizzazione impressa al suolo di proprietà degli originarii ricorrenti sarebbe stata illegittima in quanto avrebbe contemplato la delimitazione di un “comparto perequato” a mezzo di uno strumento urbanistico di natura generale.

5.2. Stante la portata - necessariamente più generale dell'affermazione di illegittimità racchiusa nella prospettazione - sopra indicata alla lett. b) ritiene il Collegio di dovere esaminare in via prioritaria le censure prospettate avverso detto

caposaldo motivazionale (capi 3.2 e segg. della sentenza n. 1961/2010 e capi n. 2.2. e segg. della decisione n. 1962/2010)

5.3. Si è già chiarito come detti capi delle gravate sentenze siano, ad avviso del Collegio, affetti dal vizio di cui all'art. 112 cpc.

5.4. Le censure di merito avversanti i medesimi capi, peraltro, sono altresì ad avviso del Collegio, fondate.

5.4.1. Il primo giudice ha affermato un principio – quello secondo il quale la perequazione urbanistica mediante comparto potrebbe aver luogo soltanto per il tramite di uno strumento attuativo – attraverso una dotta e circostanziata ricostruzione di natura “storica” in larga parte non contestata dalle parti appellanti. In particolare, la ricostruzione dell'istituto contenuta sino al capo 3.2.5 della sentenza n. 1961/2010 ed al capo n. 2.2.5. della decisione n. 1962/2010, fa riferimento al dettato normativo di cui all'art. 15 della legge regionale della Puglia 12 febbraio 1979 n. 6 (“Il comparto costituisce una unità di intervento e/o di ristrutturazione urbanistica ed edilizia.

Può comprendere immobili da trasformare e/o aree libere da utilizzare secondo le previsioni e prescrizioni degli strumenti urbanistici generali ed attuativi.

Esso ha come finalità precipua quella di conseguire, tra i proprietari e/o gli aventi titolo interessati, la ripartizione percentuale degli utili e degli oneri connessi all'attuazione degli strumenti urbanistici generali.

Il comune può procedere alla delimitazione dei comparti in sede di attuazione degli strumenti urbanistici generali, ivi compreso il Programma di Fabbricazione, ovvero in sede di formulazione del P.P.A.

La realizzazione degli interventi previsti nel comparto è subordinata all'approvazione di strumenti urbanistici attuativi di iniziativa pubblica o privata estesi all'intero comparto.

L'approvazione dei predetti strumenti urbanistici esecutivi costituisce dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità di tutte le opere previste nel comparto [19].

Il sindaco, entro trenta giorni dall'avvenuta approvazione dello strumento urbanistico attuativo, notifica ai proprietari e/o aventi titolo interessati il provvedimento medesimo, indicando loro le modalità di esecuzione del comparto ed i termini entro cui dovranno dichiarare se intendono, da soli o riuniti in Consorzio, eseguire le opere programmate previa stipula di apposita convenzione.

Decorso il termine su indicato, il Comune procede all'esecuzione d'ufficio del Comparto, anche a mezzo di esproprio, nei confronti dei proprietari e/o degli aventi titolo che non abbiano assentito al Comparto.

Le aree e gli immobili espropriati vengono acquisiti al patrimonio del Comune conservando la destinazione d'uso prevista dagli strumenti urbanistici vigenti e sono utilizzati a norma dell'art. 13 comma sesto della presente legge, ovvero a norma dell'art. 15 comma terzo della legge n. 10 del 28 gennaio 1977.) e non è stata avversata da parte appellante: il comma 3 della citata disposizione, effettivamente, prevedeva che il comune potesse procedere alla delimitazione dei comparti in sede di attuazione degli strumenti urbanistici generali (detta disposizione così è stata in passato interpretata dalla giurisprudenza: “la norma dell'articolo 15 della L.R. 12 Febbraio 1979, n. 6 attribuisce al comparto l'importante ed innovativa funzione di individuare, essenzialmente a fini perequativi, una unità di intervento urbanistica ed edilizia, superando il risalente istituto del comparto meramente edificatorio già contemplato dagli artt. 870 del C.C. e 23 della L. 17 Agosto 1942, n. 1150 -al quale era affidata la più limitata funzione di individuare le unità fabbricabili al precipuo scopo di realizzare concretamente, anche a mezzo di esproprio, le previsioni edificatorie degli strumenti urbanistici attuativi-, e unificando le posizioni dei vari proprietari entro

un ambito spaziale più ampio di quello dei singoli lotti, allo scopo di ottenere l'equa distribuzione tra gli stessi dei vantaggi e degli oneri derivanti dalle –diverse- destinazioni previste -per le rispettive aree- dallo strumento urbanistico generale -tramite il c.d. "zoning"- (Tar Puglia, Lecce Sez. I, sent. n. 1385 del 02-04-2007.’’).

Parte appellante formula invece una serrata critica allo sviluppo motivazionale ulteriore, contenuto nei successivi capi delle impugnate decisioni, laddove il primo giudice è pervenuto al convincimento che la situazione “non abbia subito mutamenti neppure per effetto della entrata in vigore della L.R. 20/2001, che ha disciplinato il Piano Urbanistico Generale, recependo espressamente i principi della perequazione urbanistica, peraltro sospendendo l’obbligo di approvazione del Programma Pluriennale di Attuazione e facoltizzando i comuni che nel frattempo se ne sono dotati a revocarlo o mantenerlo fino alla scadenza.

La L.R. 20/2001 non tocca in alcun modo l’istituto del comparto edificatorio, di cui non si occupa minimamente. Essa dichiara di ispirarsi ai principi della perequazione (art. 2 lett. d), ma di fatto introduce un solo strumento di perequazione, laddove, all’art. 14, stabilisce 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.’’.

Le avverse decisioni, concludono, coerentemente con le premesse pedissequamente riportate in precedenza, esprimendo il convincimento che ” Non spetta invece al P.U.G. non che la perimetrazione dei comparti edificatori, neppure la stessa perimetrazione dei PUE: infatti tale operazione comporta un vincolo di aggregazione tra aree che suppone valutazioni proprie della pianificazione di dettaglio e che, tra l’altro, preclude ai proprietari dei fondi di valutare diverse, e magari più proficue, ipotesi di aggregazione.

Il nuovo P.U.G. di Palo del Colle risulta quindi all'evidenza illegittimo in quanto provvede a delimitare il perimetro di comparti che tanto la relazione illustrativa (a pagg. 80, 96) quanto le N.T.A. (arett. 67-69) definiscono specificamente come "comparti edificatori" con rinvio espresso all'art. 15 della L.R. 6/79 sopra esaminato, comparti che, in quanto tali, potrebbero essere individuati solo in sede attuativa. Peraltro, ove pure non si volesse inquadrare tali comparti in quelli di cui all'art. 15 L.R. 6/79, non si potrebbe giungere a diversa conclusione: infatti, ove essi integrassero "comparti perequativi" atipici, essi avrebbero ugualmente natura di strumenti attuativi e perciò non potrebbero comunque essere delimitati dallo strumento generale. Ove, invece, quelli che il P.U.G. chiama "comparti edificatori" delimitassero solo il perimetro dei futuri Piani Urbanistici Esecutivi, essi sarebbero illegittimi, in quanto in tal caso il P.U.G. sarebbe andato ben oltre le competenze proprie della strumentazione urbanistica di carattere generale nonché quelle che l'art. 9 L.R. Puglia 20/01 assegna al P.U.G.".

5.4.2. Il Collegio concorda con le critiche prospettate dalle parti odierne appellanti a detta ricostruzione.

La portata innovativa della legge regionale della Puglia in parte qua, rispetto al precedente quadro normativo, si rinviene negli artt. 14, 9 comma 3 e 18 della legge n. 20/2001.

Dette prescrizioni, infatti, delle quali di qui a breve si riporterà il testo - nelle parti di interesse per l'odierno procedimento- consentono di affermare che la affermazione contenuta nella lett. d del comma 2 della citata legge (art. 2: "La presente legge assicura il rispetto dei principi di:

- a) sussidiarietà, mediante la concertazione tra i diversi soggetti coinvolti, in modo da attuare il metodo della copianificazione;
- b) efficienza e celerità dell'azione amministrativa attraverso la semplificazione dei procedimenti;

c) trasparenza delle scelte, con la più ampia partecipazione;

d) perequazione.”) non integri una mera manifestazione di intenti di natura programmatica ma abbia immutato il quadro normativo di riferimento.

Diversamente da quanto sostenuto nelle impugnate decisioni, laddove si svaluta la portata innovativa della citata legge affermando che la stessa introduca un solo strumento di perequazione all'art. 14 (“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 P.U.G. può riconoscere la stessa suscettività edificatoria alle aree comprese in un P.U.E.”), nel testo di legge suddetto si rinviene all'art. 9 comma 3 la norma “cardine” che consente di affermare che la parte programmatica del PUG possa direttamente disciplinare i comparti perequativi (“Le previsioni programmatiche:

a) definiscono, in coerenza con il dimensionamento dei fabbisogni nei settori residenziale, produttivo e infrastrutturale, le localizzazioni delle aree da ricomprendere in P.U.E., stabilendo quali siano le trasformazioni fisiche e funzionali ammissibili;

b) disciplinano le trasformazioni fisiche e funzionali consentite nelle aree non sottoposte alla previa redazione di P.U.E. ”).

Il successivo art. 18, poi, dedicato alla disciplina dei rapporti intercorrenti tra Pug e Pue, prevede che :“ Il P.U.E. può apportare variazioni al P.U.G. qualora non incida nelle previsioni strutturali del P.U.G., ferma l'applicazione del procedimento di cui all'articolo 16.

2. Ai fini della formazione del P.U.E., non costituiscono in ogni caso variazione del P.U.G.:

a) la modificazione delle perimetrazioni contenute nel P.U.G. conseguente alla trasposizione del P.U.E. sul terreno;

b) la modificazione delle localizzazioni degli insediamenti e dei relativi servizi che non comporti aumento delle quantità e del carico urbanistico superiore al 5 per cento. ” .

5.4.3. Ad avviso del Collegio – che concorda sul punto con quanto segnalato dalle parti appellanti – tale armonico quadro normativo comporta una decisa smentita all’affermazione contenuta nelle impugnate decisioni, e consente di affermare che nel Pug possa essere contenuta in via diretta la “perimetrazione” del Pue.

Peraltro, una formidabile comprova a quanto finora affermato si rinviene, ad avviso del Collegio, nell’art. 4 comma 3 della citata legge regionale “1. La Giunta regionale, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, approva il Documento regionale di assetto generale (D.R.A.G.) in coerenza con i programmi, gli obiettivi e le suscettività socio - economiche del territorio.

2. Il D.R.A.G. definisce le linee generali dell’assetto del territorio, nonché gli obiettivi da perseguire mediante i livelli di pianificazione provinciale e comunale.

3. In particolare, il D.R.A.G. determina:

a) il quadro degli ambiti territoriali rilevanti al fine della tutela e conservazione dei valori ambientali e dell’identità sociale e culturale della Regione;

b) gli indirizzi, i criteri e gli orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto degli strumenti di pianificazione provinciale e comunale, nonché i criteri per la formazione e la localizzazione dei Piani urbanistici esecutivi (P.U.E.) di cui all’articolo 15;

c) lo schema dei servizi infrastrutturali di interesse regionale”.

Secondo l’espresso tenore della citata disposizione, quindi il D.R.A.G. determina gli indirizzi, i criteri e gli orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto degli strumenti di pianificazione provinciale e comunale, nonché i criteri per la formazione e la localizzazione dei Piani urbanistici esecutivi (P.U.E.) di cui all’articolo 15.

Proprio nel D.R.A.G approvato con Delib.G.R. 3 agosto 2007, n. 1328 in particolare, è dato rinvenire l'affermazione secondo la quale "Il PUG - parte programmatica, inoltre, dovrà stabilire quanto segue... "I comparti urbanistici o altri meccanismi che consentano l'applicazione del principio della perequazione introdotto dall'art. 2 della L.R. n. 20/2001 e di quanto indicato nell'art. 14 della medesima legge; a questo scopo il PUG/P può suddividere il territorio comunale in "distretti perequativi", individuati in base allo stato di fatto ed allo stato di diritto, indipendentemente dalla destinazione specifica, pubblica o privata, assegnata loro dal disegno del piano urbanistico; per ciascun distretto il PUG/P attribuisce un indice di utilizzazione territoriale diverso, a partire da dette differenti condizioni; qualora quest'ultimo metodo perequativo non sia realizzabile per ragioni legate alla struttura proprietaria o a resistenze culturali, sarebbe comunque opportuno privilegiare l'attuazione mediante PUE di iniziativa privata con realizzazione delle urbanizzazione e dei servizi a totale carico dei privati; in caso contrario la dimostrazione della disponibilità delle risorse finanziarie per la realizzazione di infrastrutture e servizi pubblici e/o dei modi e strumenti per provvedervi, che dovrebbe comunque caratterizzare le previsioni programmatiche del PUG, assume ancora maggiore rilevanza.".

Tale affermazione – che per le già chiarite ragioni il Collegio non considera disarmonica rispetto all'espresso dettato normativo contenuto nella legge regionale n. 20/2001- costituisce la più puntuale smentita alle affermazioni contenute nella citata decisione.

La circostanza segnalata dalle parti appellate secondo cui la prescrizione del Drag non trovava applicazione per i piani adottati in epoca precedente all'approvazione dello stesso (tra i quali, *ratione temporis*, figura certamente quello per cui è causa) non inficia punto le conclusioni che il Collegio trae dalla richiamata prescrizione.

La (unica) conseguenza che si ricava dalle deduzione delle parti appellate è quella per cui laddove Pug comunale di Palo del Colle si fosse discostato dalle indicazioni contenute nel Drag, - in quanto non vincolanti avuto riguardo all'epoca di adozione del piano predetto- esso non avrebbe potuto essere affetto da alcun vizio di illegittimità a cagione della omessa diretta previsione di comparti urbanistici.

Non può invece certamente affermarsi che le dette previsioni contenute nel Pug “divengano” illegittime sol per essersi “conformate” ad indicazioni – per le già chiarite ragioni ratione temporis non vincolanti, contenute nel Drag- (il che, al contempo, consente di disattendere la “eccezione” avanzata peraltro in forma perplessa dalle parti appellanti, secondo cui a cagione della omessa impugnazione del Drag citato dovrebbe discendere la inammissibilità dei ricorsi di primo grado direttamente avversanti il Pug).

E' appena il caso di precisare, infine, che non possono trarsi argomenti contrari all'approdo ermeneutico dianzi esposto dalla motivazione della recente decisione della Sezione n. 4828/2012 in quanto nella stessa si afferma espressamente (con riferimento all'art. 14 della legge regionale della Puglia n. 20/2001) che “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. ”.

L'inciso successivo ivi contenuto, secondo il quale “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 esplicitata 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” non vale ad escludere che alla perequazione si addivenga direttamente mercè lo strumento generale.

5.5. Alla stregua di cui alle superiori affermazioni, ritiene il Collegio di condividere le doglianze delle parti appellanti e, nei termini di cui alla motivazione che precede, di annullare in parte qua e con riferimento ai suindicati capi le impugnate decisioni.

6. Ciò, ovviamente, non consente di ritenere esaurito il compito affidato al Collegio, in quanto restano da vagliare adesso le censure articolate dalle amministrazioni appellanti e volte ad avversare il primo architrave posto dal Tar a sostegno delle statuizioni demolitorie (ed in sé idoneo, anche isolatamente considerato, a sorreggere una pronuncia di annullamento).

6.1. Nella prima parte delle impugnate sentenze, come si è prima accennato, è stato censurato il quomodo della disposta previsione perequativa in quanto non rispettosa della vocazione naturale delle aree di pertinenza degli originarii ricorrenti (tutte comunque limitrofe ad area tipizzata B) e fondata sul falso presupposto dell'avvenuto esaurimento della zona di completamento in quanto il precedente Piano di fabbricazione avrebbe avuto quasi integrale attuazione per ciò che riguardava l'edificazione residenziale.

6.2. Colgono anche in questo caso nel segno, ad avviso del Collegio, le doglianze delle amministrazioni odierne appellanti.

Le aree di pertinenza degli odierni appellati, come in più occasioni rilevatosi, sono state ritipizzate ed inserite parte in zona di espansione territoriale C2, comparto di tipo B, con indice di fabbricabilità fondiaria di 0,5 mc/mq, parte in zona B, di completamento (con riferimento agli appellati nell'ambito della sentenza n. 1961/2010); per ciò che concerne le aree di pertinenza degli appellati nell'ambito della sentenza n. 1962/2010, esse sono state classificate “area residenziale di tipo C1”, da sottoporre alla disciplina del comparto perequativo.

La ratio delle suddette prescrizioni è stata (correttamente) individuata dal primo giudice alla luce degli atti prodromici all'adozione dello stesso, e riposava nella necessità di reperire numerose aree a standards; ciò ha comportato la scelta, per gli estensori del Piano, di confermare le previsioni del Piano di Fabbricazione quanto alle aree a standards, inserendole, però, all'interno dei menzionati comparti perequati di tipo B", nei quali la zona da utilizzare per l'edificazione riceve sempre, la destinazione C2, di espansione residenziale; l'indice di fabbricabilità fondiaria è stato poi "spalmato" sull'intera superficie del comparto.

Ad avviso del Tribunale sarebbe stata "tradita" la vocazione naturale delle aree; ciò peraltro senza totale corrispondenza alle direttive del Documento Programmatico Preliminare perché questo si limitava ad un generico richiamo alla necessità di effettuare una "riorganizzazione dei comparti in modo da perseguire gli obiettivi perequativi generali", ma non specificando affatto che a ciò si potesse provvedere mediante tecniche di perequazione generalizzata o parziale, e comunque non includendo la trasformazione delle aree libere comprese nel tessuto edificato quale obiettivo che il P.U.G. deve perseguire nel centro abitato.

La motivazione del primo giudice – ad avviso del Collegio- non è condivisibile e finisce con il costituire espressione di un indebito sindacato che lambisce il merito amministrativo.

6.2.1 La tesi di fondo è quella sarebbe mancato il rispetto del principio della zonizzazione.

6.2.2 Senonchè in punto di fatto è agevole riscontrare che con riferimento ad entrambi i "gruppi di fondi" di pertinenza degli appellati il primo giudice ha avuto modo di rilevare che (quanto alle aree di cui alla decisione n. 1962/2010) esse si trovano poco distante, in linea d'aria, il P.U.G. individua una vasta zona classificata come "verde parco interno a comparti perequati" -US/A3a-

Ciò, però, non sarebbe sufficiente, ad avviso del primo giudice, per imprimere all'area la prevista destinazione perché “ ma non si può sottacere che tale zona a verde, lungi dal trovarsi in prossimità di quelli che il P.U.G. individua come comparti destinati a zona di espansione residenziale, si inserisce essa stessa in una “breccia” esistente nel tessuto già edificato e classificato dal P.U.G. come zona B1 o B2 (completamento residenziale soggetto a PUE), della quale va a precludere il ricompattamento.

Di conseguenza il fatto che l'area di proprietà dei ricorrenti venga a trovarsi, per effetto della tipizzazione dei suoli impressa dal nuovo P.U.G., al confine tra la zona B1 ed una vasta zona a verde, non pare assolutamente significativo al fine di far venir meno la naturale vocazione del fondo di proprietà dei ricorrente, ad essere utilizzato quale zona di completamento residenziale anziché quale zona di espansione.”.

Parimenti (quanto alle aree prese in esame nell'ambito della decisione n. 1961/2010) si è rilevato che “L'area di proprietà dei ricorrenti - che ha la forma di una “elle” rovesciata” divisa in due dalla via Giorgio La Pira - su tre lati confina con zone classificate dal nuovo P.U.G. come zona B1 e su due lati addirittura confina con area di proprietà di terzi classificata come zona A/1 – centro antico. Si può comunque affermare che il fondo di proprietà dei ricorrenti di fatto é compreso nel perimetro ideale della fascia residenziale di completamento che contorna il centro storico della città.”.

Il primo giudice non ha disconosciuto, in questo caso, che la particella 2224 confina, in corrispondenza dell'ultimo lato della “elle”, con una vasta zona classificata come “verde attrezzato interno a comparto perequato” e che questa, a sua volta, é adiacente ad una vasta area destinata a “verde parco interno a comparti perequati “ -US/A3a-.

Ma parimenti in tal caso ha espresso l'avviso che “tale zona a verde, lungi dal trovarsi in prossimità di quelli che il P.U.G. individua come comparti destinati a zona di espansione residenziale, si inserisce essa stessa in una “breccia” esistente nel tessuto già edificato e classificato dal P.U.G. come zona B1 o B2 (completamento residenziale soggetto a PUE), della quale va a precludere il ricompattamento”.

6.2.3. Le affermazioni contenute nella citata decisione – discutibili anche allorchè pretendono di svalutare la circostanza fattuale che le aree si collocavano a ridosso di aree previste per standards- collidono in modo frontale con quanto ha di recente rilevato questa Sezione del Consiglio di Stato (sentenza n. 2710/2012) dal cui condivisibile approdo non si rinvengono ragioni per discostarsi, e della quale appare opportuno riportare alcuni significativi passaggi motivazionali.

In detta occasione la Sezione ha avuto modo di precisare che “il potere di pianificazione urbanistica del territorio – la cui attribuzione e conformazione normativa è costituzionalmente conferita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, ex art. 117, comma terzo, Cost. ed il cui esercizio è normalmente attribuito, pur nel contesto di ulteriori livelli ed ambiti di pianificazione, al Comune – 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 retutamente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non è limitato solo 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 positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati.

Proprio per tali ragioni, lo stesso legislatore costituzionale, nel novellare l'art. 117 della Costituzione per il tramite della legge cost. n. 3/2001, ha sostituito – al fine di individuare le materie rientranti nella potestà legislativa concorrente Stato - Regioni - il termine “urbanistica”, con la più onnicomprensiva espressione di “governo del territorio”, certamente più aderente, contenutisticamente, alle finalità di pianificazione che oggi devono ricomprendersi nel citato termine di “urbanistica”.

D'altra parte, già il legislatore ordinario (sia pure ai fini della attribuzione di giurisdizione sulle relative controversie), con l'art. 34, comma 2, d. lgs. 31 marzo 1998 n. 80, aveva affermato che “la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio”.

Tali finalità, per così dire “più complessive” dell'urbanistica, e degli strumenti che ne comportano attuazione, sono peraltro desumibili fin dalla legge 17 agosto 1942 n. 1150, laddove essa individua il contenuto della “disciplina urbanistica e dei suoi scopi” (art. 1), non solo nell’“assetto ed incremento edilizio” dell'abitato, ma anche nello “sviluppo urbanistico in genere nel territorio della Repubblica”.

In definitiva, l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo.

Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi –, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle

esigenze economico – sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora , attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio.

In definitiva, il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti.

Ne consegue che, diversamente opinando, e cioè nel senso di ritenere il potere di pianificazione urbanistica limitato alla sola prima ipotesi, si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost..

D'altra parte, a diversa conclusione non può giungersi nemmeno sostenendo che, attraverso la considerazione di esigenze diverse, l'amministrazione finirebbe per comprimere il contenuto stesso del diritto di proprietà, e lo stesso ius aedificandi allo stesso connesso.

Senza volere entrare in un dibattito ampio ed ultratrentennale, che ha visto numerosi interventi della Corte Costituzionale, occorre almeno ricordare come sia stato affermato che nel nostro ordinamento non è individuabile un solo astratto diritto di proprietà, dipendendo il contenuto dello stesso dalla natura intrinseca del bene (sentenze nn. 55 e 56 del 1968).

La Corte Costituzionale ha, in particolare, affermato, con sent. 9 maggio 1968 n. 55, che “senza dubbio la garanzia della proprietà privata è condizionata, nel sistema della Costituzione, dagli artt. 41 al 44, alla subordinazione a fini, dichiarati ora di utilità sociale, ora di funzione sociale, ora di equi rapporti sociali, ora di interesse ed utilità generale. Ciò con maggiore ampiezza e vigore di quanto è stabilito dagli artt. 832 e 845 del Codice civile, i quali, per il contenuto del diritto di proprietà fondiaria in particolare, richiamano, rispettivamente, i limiti e gli obblighi stabiliti "dall'ordinamento giuridico" e le regole particolari per scopi di pubblico interesse. . . . Secondo i concetti, sempre più progredienti, di solidarietà sociale, resta escluso che il diritto di proprietà possa venire inteso come dominio assoluto ed illimitato sui beni propri, dovendosi invece ritenerlo caratterizzato dall'attitudine di essere sottoposto nel suo contenuto, ad un regime che la Costituzione lascia al legislatore di determinare”.

Allo stesso tempo, anche laddove la Corte Costituzionale ha affermato l'inerenza dello ius aedificandi al diritto di proprietà (con la nota sentenza 30 gennaio 1980 n. 5), essa ha precisato che “è indubbiamente esatto che il sistema normativo attuato per disciplinare l'edificabilità dei suoli demanda alla pubblica autorità ogni determinazione sul se, sul come e anche sul quando . . . della edificazione . . .”, di modo che se da ciò deriva che “il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà e alle altre situazioni che comprendono la legittimazione a costruire . . . di esso sono stati tuttavia compressi e limitati portata e contenuto, nel senso che l'avente diritto può solo costruire entro limiti, anche temporali, stabiliti dagli strumenti urbanistici”.

Ovviamente, il potere di pianificazione urbanistica, a maggior ragione in considerazione della sua ampia portata in relazione agli interessi pubblici e privati coinvolti, così come ogni potere discrezionale, non è sottratto al sindacato giurisdizionale, dovendo la pubblica amministrazione – come ribadito dalla

costante giurisprudenza del giudice amministrativo – dare conto, sia pure con motivazione di carattere generale, degli obiettivi che essa, attraverso lo strumento di pianificazione, intende perseguire e, quindi, della coerenza delle scelte in concreto effettuate con i detti obiettivi ed interessi pubblici agli stessi immanenti.”. Sin qui la motivazione della richiamata decisione, pienamente condivisa dal Collegio, che illustra in modo puntuale e condivisibile la funzionalizzazione della azione programmatoria ed il coacervo di interessi (ambientali, etc) che la stessa può (e deve) tenere presenti.

Tale punto di partenza, che il Collegio ribadisce e fa proprio, ha consentito in detta occasione di affermare la legittimità di una programmazione pianificatoria di natura “categoriale” e fondata sul requisito soggettivo della titolarità delle aree e sullo scopo della futura edificazione (in detta occasione, infatti, il comune aveva espresso la “scelta di escludere in via generale una nuova edificazione residenziale nel territorio del Comune, salvo la circoscritta deroga per nuove edificazioni da eseguirsi sulle sole aree di proprietà comunale e regoliera e destinate ad abitazione per i residenti”).

Ha precisato ancora, la Sezione, nella detta pronuncia, che la lamentata pretermissione della “vocazione urbanistica” delle aree sconta una configurazione di tale vocazione di tipo strettamente “edilizio”, nel senso di offrirne una lettura proprio nei sensi non condivisi da questo Collegio, in quanto limitata al solo aspetto dello “sviluppo edilizio”.

Allo stesso modo, non può essere condivisa la lamentata pretermissione di una “suddivisione del territorio comunale non . . . effettuata per zone omogenee, bensì attraverso una distribuzione diseguale per aree specifiche scollegate dall'appartenenza al medesimo sistema”, poiché la stessa, oltre a non tener conto del più ampio concetto di “urbanistica”, come innanzi rappresentato, fornisce un non condivisibile criterio di “zonizzazione”, ancorato a rigide individuazioni

territoriali e/o per direttrici di sviluppo, le quali, se pur plausibili in linea generale, devono essere comunque inquadrare nell'ambito delle finalità generali del piano.”

[6.2.4.I.a](#) Sezione ribadisce e fa proprio il detto orientamento ed osserva che nel caso di specie neppure può affermarsi che attraverso il P.U.G. siano stati illegittimamente derogati i principi evincibili dall'art. 7 L. 1150/42 e dal D.M. 1444/68 in quanto, già sotto il profilo astratto appare rispettato il disposto di cui all'art.2 del citato DM (zona B:” le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq;” zona C:” le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali la edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B;”).

Le aree di pertinenza degli odierni appellati sono totalmente inedificate – a differenza di quelle circostanti che le contornano da tre lati- e tali sono rimaste per un tempo lunghissimo (il previgente programma di fabbricazione risale al 1975) e, soprattutto, è incontestabile che, per il quarto lato, sono limitrofe ad una area, molto vasta, destinata a “verde di quartiere” e “verde pubblico esistente”.

L'opzione dei pianificatori, quindi, appare incontestabile se non invadendo il merito delle scelte di cui è espressione, in quanto ha realizzato un contemperamento tra gli interessi dei titolari dei fondi (tant'è che non è stata esclusa l'edificabilità delle aree medesime, seppur con indice minore di quello originariamente previsto) al contempo garantendo la realizzazione degli standards previsti.

La contiguità delle particelle degli appellati alla vasta area destinata a verde rende possibile affermare che è stato rispettato il criterio della zonizzazione, ed il

conseguente inserimento in un comparto perequativo non viola – e men che meno irrazionalmente – alcuna aspettativa qualificata.

Né la circostanza che il precedente Piano di fabbricazione avrebbe avuto pressoché totale attuazione con riguardo alla edificazione residenziale risulta essere stata smentita dai fatti, posto che tra le pochissime aree non ancora edificate della zona B v'erano, appunto, quelle degli odierni appellati, oggetto di gravame, di guisa che il presupposto sotteso alla ripitizzazione operata è stato rispettato.

Non potendosi contestare la necessità di reperire aree da destinare a standard (non solo in quanto rientrante nella più lata discrezionalità del pianificatore comunale, ma anche perché non è stata neppure smentita in punto di fatto la circostanza che tale necessità sussistesse), la statuizione demolitoria finisce con il poggiare esclusivamente su una affermazione che costituisce, ad avviso del Collegio, straripamento rispetto al parametro del controllo di discrezionalità, finendo con trasmodare in un indebito sindacato di merito: quella per cui, a propria volta, la zona a verde “limitrofa” alle aree degli appellati costituisca a propria volta una “breccia” in tessuto edificato b1 e B2 e quasi che fosse precluso, all'Amministrazione, porre in essere le condizioni per mantenere questa “breccia” di palese valore ambientale, ovvero allargarla.

Anche tale profilo della impugnazione, conclusivamente, appare fondato, con annullamento integrale delle appellate decisioni.

7. Residua a questo punto, in capo al Collegio, il compito di riesaminare i motivi di primo grado rimasti assorbiti in quanto non esaminati dal primo giudice.

7.1. Le parti appellate (ad eccezione degli originari ricorrenti nell'ambito della causa definita con la sentenza n. 1962/2010, come si è rilevato prima) hanno integralmente riproposto tutti i motivi di censura articolati in primo grado (il che, peraltro, si rileva per incidens, secondo le appellate amministrazioni avrebbe

costituito la più eclatante comproua del vizio di ultrapetizione da cui erano affette le decisioni).

7.2. Senza indulgere in ripetizioni sul punto (il Collegio ha già chiarito le ragioni per cui almeno la prima parte delle gravate sentenze non possa dirsi affetta da tale vizio) può affermarsi che, sia pure con una dovizia di argomenti ed una profondità ben più ampia rispetto a quanto segnalato nei ricorsi di primo grado proposti dai Signori Manzari e Vezio e Giusi Cappocchiani nell'ambito della decisione 1961/2010 e nel ricorso collettivo sotteso alla decisione n. 1962/2010, le sentenze di primo grado abbiano scandagliato - nelle parte prima delle rispettive motivazioni, sino ai capi, rispettivamente, 3.2. e 2.2. i motivi di censura ivi prospettati.

7.3. L'accoglimento degli appelli con riguardo a tali profili, ricomprende le censure di primo grado riproposte (la omessa riproposizione dei motivi del ricorso collettivo definito con la decisione n. 1962/2010, infatti, è sostanzialmente irrilevante).

7.3.1. Neanche le "sfaccettature" delle stesse - pur prive di autonomia logica rispetto al petitum principale dell'omesso rispetto della "vocazione" delle aree-comunque, persuadono il Collegio.

7.3.2. In particolare, la specificazione delle doglianze prospettata in forma di vizio di "disparità di trattamento", non appare assolutamente accoglibile, in quanto all'evidenza fondata su una situazione diseguale.

Si dolgono, infatti, le predette parti appellate, della disparità di trattamento che si verrebbe a creare tra le aree di propria pertinenza (non edificate ed ormai edificabili con densità sensibilmente minore rispetto a quella originariamente prevista) e quelle circostanti, appartenenti ad altri proprietari, e già in passato urbanizzate ed edificate.

Ma, come è agevole riscontrare, la detta doglianza non è neppure teoricamente accoglibile. Il detto vizio di disparità di trattamento, infatti, a tutto concedere, sarebbe stato in via teorica esaminabile laddove fosse stata prospettata una eguaglianza di situazioni di partenza (aree contraddistinte dalla stessa situazione topografica di quelle degli appellati, non ancora edificate, e contigue a zona verde, normate differentemente) e non già laddove si faccia riferimento ad aree dove già insistono costruzioni: una simile applicazione del principio, all'evidenza impedirebbe all'amministrazione comunale ogni e qualsiasi "nuova tipizzazione" di ogni area cui in passato fosse stata impressa una diversa tipizzazione (si veda in particolare il ricorso di primo grado proposto dal Singor Perillo, ed altri, laddove si da atto che il loro modesto spezzone di terreno esauriva la maglia di piano).

Né tampoco, è evidente, dalla differente (e maggiore) ampiezza dei comparti previsti per le "Zone C di nuova espansione" rispetto a quelli per cui è causa, potrebbe ricavarsi una qualsivoglia vizio attingente la scelta pianificatoria senza risolversi in un giudizio di "meito" secondo cui, stante la modesta ampiezza del suolo degli appellati sarebbe stato inutile, o superfluo, inserirlo nel comparto perequato.

7.4. Per concludere sul punto, l'accoglimento degli appelli proposti dalle Amministrazioni e l'annullamento delle decisioni gravate implica che, pronunciando definitivamente sui ricorsi di primo grado proposti dai Signori Manzari e Vezio e Giusi Cappocchiani nell'ambito della causa sfociata nella decisione 1961/2010 e sul ricorso collettivo sotteso alla decisione n. 1962/2010, gli stessi debbano essere disattesi.

8. La complessità e particolarità delle questioni esaminate impone la integrale compensazione tra le parti delle spese processuali del doppio grado di giudizio.

9. Esaminando, infine il ricorso di primo grado proposto dal Signor Maurizio Napoletano (ricorso di primo grado n. 720 del 2009) si evidenzia che, come si è

già fatto cenno in precedenza, quest'ultimo contiene censure diverse rispetto a quelle prospettate dagli altri odierni appellati.

In particolare, ivi sono state prospettate violazioni di natura infraprocedimentale e di difetto di istruttoria, in quanto si era lamentato che il Documento Programmatico Preliminare al P.U.G., approvato dal Consiglio Comunale con delibera n. 15 del 5 giugno 2003, era stato integrato dai progettisti con uno studio preliminare contenente il calcolo del fabbisogno di volumetria residenziale.

Detto studio era errato sotto vari aspetti neppure era stato mai sottoposto alla approvazione dell'organo consiliare o del Commissario Straordinario in carica all'epoca dei fatti il che integrava la violazione dell'art. 11 L.R. 20/01, violazione del procedimento di formazione del P.U.G e la illegittimità derivata di tutti gli atti successivi al D.P.P, in quanto il P.U.G. approvato in via definitiva in sostanza si fondava su uno studio del fabbisogno di volumetria errato e comunque non approvato dall'organo politico.

Peraltro si sottolineava che i progettisti in data 12 marzo 2008 avevano depositato una nota integrativa nella quale davano atto di alcuni errori compiuti nel calcolo del fabbisogno di edilizia residenziale, che e tale nota, pur non essendo stata sottoposta al vaglio del Consiglio Comunale in precedenza, era stata illegittimamente fatta confluire tra gli elaborati costituenti il P.U.G. approvato in via definitiva dal Consiglio Comunale il 28 gennaio 2009.

Ritiene il Collegio indispensabile, al fine di delibare sulla detta complessa censura - che per evidenti ragioni non rientra nel perimetro delle questioni scrutinate sinora- acquisire copia della documentazione sottesa al DPP ed al Pug gravato e che l'amministrazione comunale appellata depositi presso la Segreteria della Sezione la detta documentazione unitamente ad una complessiva relazione che dia atto - analiticamente indicando la scansione temporale -delle circostanze di fatto lamentate nel ricorso di primo grado.

Tale documentazione dovrà essere trasmessa nel termine di trenta giorni, decorrente dalla data di comunicazione della presente pronuncia interlocutoria, ovvero dalla data di notifica della stessa, se anteriore.

Rinvia la ulteriore trattazione del procedimento, esclusivamente relativo alla disamina dei riproposti motivi già contenuti nel ricorso di primo grado proposto dal Signor Maurizio Napoletano alla pubblica udienza del 12 marzo 2013.

Ogni ulteriore decisione in rito, nel merito e sulle spese resta riservata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

definitivamente pronunciando sui riuniti appelli n. 7781/2010 avverso la sentenza n. 1961/2010,

n. 8501/2010 avverso la sentenza n. 1961/2010, n. 7782/2010 avverso la sentenza n. 1962/2010;

n. 10273/2010 avverso la sentenza n. 1962/2010, come in epigrafe proposti, li accoglie nei termini di cui alla motivazione che precede, e per l'effetto, in riforma delle appellate decisioni respinge tutti i ricorsi di primo grado, ad eccezione di quello iscritto al n. 720 del 2009.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

Interlocutoriamente pronunciando sul ricorso di primo grado proposto dal Signor Maurizio Napoletano(motivi riproposti di cui al ricorso di primo grado n. 720 del 2009) ordina all'appellata amministrazione di depositare presso la Segreteria della Sezione stessa, la documentazione sopramenzionata nel termine e con le modalità indicate in motivazione.

Spese al definitivo.

Rinvia l'esame della controversia, limitatamente al ricorso di primo grado n. 720 del 2009 alla pubblica udienza del 12 marzo 2013.

Ordina che la pubblica amministrazione dia esecuzione alla presente decisione.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2012 con
l'intervento dei magistrati:

Gaetano Trotta, Presidente

Raffaele Greco, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere, Estensore

Fulvio Rocco, Consigliere

Umberto Realfonzo, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/11/2012

IL SEGRETARIO

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