

STUDIO LEGALE MATASSA
PATROCINIO DINANZI ALLE MAGISTRATURE SUPERIORI

Dirigenti
fau copia Ass.
Gadaleta

COMUNE DI MOLFETTA
PROTOCOLLO LAMA SCOTELLA

12 FEB. 2016

PROT. N° 000 8046

12 FEB. 2016

Bari, 11/2/2016

Spett.le Comune di Molfetta
Assessore al Territorio
avv. Rosalba Gadaleta

Dirigente Settore Territorio
Ing. Alessandro Binetti

Via fax e pec

Comune / Comparti 10-11-12

Gentile Assessore,

con riferimento al ricorso al TAR proposto dai Consorzi dei Comparti 10 e 11 e da alcuni proprietari di suoli ricadenti nel Comparto 12, si riscontra la nota prot. 4874 del 27/1/16 con cui chiede a questo studio "una breve relazione in cui si esamini il procedimento sin qui seguito con riferimento, in particolare, alle osservazioni pervenute ed alla bozza di convenzione allegata alla deliberazione di adozione, dando indicazioni sugli atti eventualmente da adottare in merito alle richieste dei ricorrenti".

Occorre in proposito sinteticamente rammentare che, con delibera di consiglio comunale n. 48 del 26 ottobre 2012, il Comune di Molfetta ha adottato, ai sensi dell'articolo 21 della legge regionale numero 56/1980, il piano particolareggiato per la progettazione urbanistica dei comparti 10-11-12 con variante al piano regolatore comunale ai sensi dell'articolo 12, comma 3, della legge regionale numero 20 del 2001.

Tale delibera interviene dunque ad un duplice livello sulla pianificazione urbanistica comunale: in primo luogo, apporta al piano regolatore una variante con riferimento alla perimetrazione dei comparti 10, 11 e 12, unificandoli in un unico comparto edilizio.

STUDIO LEGALE MATASSA
PATROCINIO DINANZI ALLE MAGISTRATURE SUPERIORI

2

Tale variante viene giustificata con l'esigenza di garantire la realizzazione della volumetria espressa dal Comparto 12 a seguito della adozione del piano di bacino che lo ha reso in buona parte in edificabile, individuando al suo interno aree ad alta pericolosità idraulica.

A livello di pianificazione attuativa, il piano adottato con la citata delibera n. 48/2012 suddivide il comparto unitario in tre Unità di minimo intervento autonome (denominate U.M.I. 10, U.M.I. 11 e U.M.I. 12) ed è connotato da una peculiarità: mentre vengono "disegnati" con previsioni particolareggiate i volumi da destinare a ERP (la quota per il 60% dell'intero comparto) e i volumi privati del comparto 12, per quanto riguarda i comparti 10 e 11, il piano si limita alla sola individuazione delle aree fondiarie su cui collocare la volumetria privata.

La Relazione tecnica precisa che la scelta di non progettare le aree fondiarie dei comparti numero 10 e 11 è stata fatta per lasciare i privati la libertà di poter distribuire le volumetrie a disposizione nel modo più opportuno, attraverso una pianificazione di secondo livello, ossia "un piano di lottizzazione ai sensi della legge regionale 56 dell'80". Tale scelta viene giustificata anche con il fatto che, contrariamente a quanto accaduto per il comparto numero 12, *"i proprietari di comparti n. 10 e 11 in precedenza non avevano mai ufficialmente presentato all'amministrazione un progetto di sistemazione urbanistica delle volumetrie private"*.

Dopo la adozione e pubblicazione del Piano particolareggiato, i legali rappresentanti dei consorzi dei comparti 10 e 11 hanno presentato rispettivamente in data 8 maggio 2013 e 9 maggio 2013 due distinte osservazioni (dal contenuto analogo per i due comparti):

- con la prima si chiede la modifica dell'articolo 14 delle NTA dello schema di convenzione adottato: l'articolo 14 dispone che le opere di urbanizzazione primaria dovranno essere eseguite dai proprietari di volumetria proporzionalmente alla volumetria privata assegnata alla UMI. I due Consorzi hanno chiesto la modifica di tale previsione, con la seguente motivazione: *"Considerando che la realizzazione di tali opere da parte del consorzio modificherebbe la natura dello stesso trasformandolo in un consorzio con rilevanza esterna, comportando difficoltà gestionali ben maggiori nonché con una capacità di azione che potrebbe essere più lenta rispetto alla realizzazione delle predette opere da parte dell'amministrazione comunale, si ritiene più proficuo sostituire l'obbligo con la facoltà di realizzare le opere da parte del consorzio"*; pertanto il Consorzio ha proposto la seguente modifica dell'articolo 14

STUDIO LEGALE MATASSA
PATROCINIO DINANZI ALLE MAGISTRATURE SUPERIORI

3

dello schema di convenzione riformulandolo come segue *"Il dirigente di settore Lavori Pubblici ha redatto, a spese del Comune di Molfetta, il progetto definitivo, che i soggetti costituiti dichiarano di accettare integralmente, delle opere di urbanizzazione primaria e che il consorzio di proprietari avrà facoltà di eseguire ai sensi di articolo 16 del T.U.E. 380/2001"*.

- Con la seconda osservazione, i Consorzi hanno trasmesso al Comune la progettazione particolareggiata degli interventi di edilizia privata e cioè *"al fine di completare la redazione del piano particolareggiato ripristinando l'unitarietà del comparto urbanistico, mancando in esso la sovrastante distribuzione della volumetria di edilizia privata sulle aree fondiarie private"*; i Consorzi hanno dunque chiesto che il Comune *"voglia integrare il suddetto piano particolareggiato ... con il progetto della sistemazione urbanistica delle volumetrie private sulle aree fondiarie"* delle UMI n. 10 e 11; sicché in allegato alla osservazione è stata trasmessa la progettazione urbanistica degli interventi di edilizia privata, articolata (per ciascun comparto) in 4 tavole grafiche ed NTA.

In relazione a tali vicende procedurali va osservato quanto segue; con la precisazione che quanto di seguito evidenziato si riferisce prettamente ai profili procedurali e amministrativi della piano in esame, non competendo al sottoscritto professionista la verifica degli indici e parametri, né il sindacato delle scelte di merito progettuali (tra cui, ad esempio, la scelta di fondere i tre comparti o di localizzare ai margini dell'area di intervento le aree ERP).

1.- Una precisazione preliminare appare opportuna.

Nella Relazione Tecnica al Piano particolareggiato, si evidenzia che la variante al PRG è effettuata ai sensi dell'art. 12, comma 3, della l.r. n. 20/2001; norma che consente di apportare *"varianti agli strumenti urbanistici generali vigenti con la sola deliberazione motivata del Consiglio Comunale"* senza necessità di approvazione regionale o provinciale.

L'espressione utilizzata dalla Relazione potrebbe ingenerare un equivoco, allorché fa riferimento ad una sola delibera di consiglio: anche se la norma regionale esonera tali varianti semplificate dal controllo regionale o provinciale, ciò non di meno, occorre rispettare il procedimen-

STUDIO LEGALE MATASSA
PATROCINIO DINANZI ALLE MAGISTRATURE SUPERIORI

4

to di base previsto la formazione e per la modifica degli strumenti attuativi; procedimento che si articola in due fasi (adozione ed approvazione) per consentire la produzione di osservazioni. La variante al PRG finalizzata alla unificazione dei comparti è dunque allo stato solo adottata e sarà approvata con l'atto terminale del procedimento.

Va poi evidenziato che la scelta di unificare in un unico provvedimento la variante al PRG e la adozione del piano particolareggiato comporterà che la VAS sarà di competenza regionale: l'art. 4 della l.r. n. 44/2012, nella formulazione modificata dall'art. 10 della l.r. n. 4 del 12 febbraio 2014, prevede al comma 3 che *"Ai comuni è delegato l'esercizio ... delle competenze per l'espletamento dei procedimenti di verifica di assoggettabilità a VAS di cui all'articolo 8 per i piani o programmi approvati in via definitiva dai comuni ..."*

2.- Come si è evidenziato, il Piano particolareggiato è connotato dalla scelta di non progettare i volumi di edilizia privata dei Comparti 10 e 11 (oggi UMI 10 e 11). Si tratta di una scelta che comporta una "lacuna" non di poco conto: la funzione essenziale di un piano attuativo è proprio quella di disegnare in modo armonico ed unitario tutti gli interventi edilizi ammessi, che potranno poi essere realizzati con permesso semplice.

È quindi una evidente incongruenza la omissione della progettazione della edilizia privata, lasciandola ad una pianificazione di secondo livello; tale "lacuna" comporta peraltro che tutta la fase di formazione del piano risulterà monca e andrà rinnovata allorquando il Comune adoterà la progettazione esecutiva mancante; e ciò sia con riferimento ai pareri endo-procedimentali (della Regione, dell'Autorità di Bacino, ecc.) che andranno successivamente acquisiti ex novo, sia con riferimento ai necessari adempimenti correlati alla formazione di un atto pianificatorio (tra cui la VAS).

Se la duplicazione degli adempimenti comporterà un notevole aggravio procedimentale per la parte pubblica, occorre considerare che anche i privati risentiranno delle conseguenze negative derivanti da tale scelta; e ciò sia con riferimento ai tempi di realizzazione degli interventi, che risulteranno dilatati, sia perché si trovano oggi ad accettare le scelte pianificatorie comunali sull'intero comparto "a scatola chiusa", e cioè senza poter verificare e condividere il concreto assetto che risulterà impresso ai loro interventi.

STUDIO LEGALE MATASSA
PATROCINIO DIANZI ALLE MAGISTRATURE SUPERIORI

5

È però altrettanto evidente che la evidenziata "lacuna" del piano particolareggiato non può essere colmata con l'istituto delle osservazioni: tale strumento consente ai privati di interloquire su aspetti generali o di dettaglio già contenuti nel piano adottato, ma non consente di certo di trasmettere ed inserire una intera progettazione attuativa mancante, che il piano riservava espressamente ad una lottizzazione di secondo livello.

In altri termini, allo stato attuale il piano adottato è solo quello contenuto negli elaborati allegati alla delibera di c.c. n. 48/2012; inoltre, il Comune non potrà limitarsi a "recepire" la progettazione trasmessa impropriamente con le osservazioni, ma dovrebbe (ove vi sia condivisione sostanziale e tecnica sui suoi contenuti) procedere ad una nuova adozione dell'intero piano "integrato"; solo una adozione ex novo potrà unificare le due parti di progetto e potrà consentire a tutti gli interessati di poter presentare eventuali osservazioni sulla progettazione relativa alla edilizia privata dei comparti 10 e 11.

Pertanto, prima di dar corso a tutti gli adempimenti endoprocedimentali (acquisizioni pareri, VAS, ecc.), il Comune dovrà decidere se recepire la progettazione ed integrare il piano procedendo in tal caso ad una nuova adozione dell'intero strumento attuativo.

3.- Il piano particolareggiato conserva una ambiguità di fondo: sebbene approvato nelle forme del piano di iniziativa pubblica, la convenzione è improntata alle modalità di attuazione di un piano di lottizzazione.

È noto, in proposito, che il piano di lottizzazione si distingue dal piano particolareggiato non solo per l'impulso che dà luogo alla formazione dello strumento e dunque per la "paternità" della progettazione (il piano di lottizzazione è di iniziativa privata, mentre il piano particolareggiato è di iniziativa pubblica), ma anche per le modalità di attuazione: nel piano particolareggiato i suoli destinati alle infrastrutture vengono acquisiti mediante espropriazione e le opere di urbanizzazioni sono realizzate dal Comune; al contrario, nel piano di lottizzazione la normativa impone la cessione gratuita delle aree destinate alle urbanizzazioni e la loro realizzazione da parte dei privati. Solo nel piano di iniziativa privata, la cessione delle aree e la realizzazione delle opere è disciplinata e garantita dalla sottoscrizione di una apposita convenzione in cui sono disciplinate le obbligazioni gravanti sui lottizzanti (cfr. art. 28 l. n. 1150/1942; art. 28 l.r. n. 56/1980).

STUDIO LEGALE MATASSA
PATROCINIO DINANZI ALLE MAGISTRATURE SUPERIORI

6

Considerati gli effetti plurisoggettivi che investono tutti i proprietari dei suoli ricadenti nel perimetro del piano, il legislatore richiede una maggioranza qualificata ai fini della presentazione dei piani di iniziativa privata (oggi il 51%).

Ebbene, nel caso di specie il piano è di iniziativa pubblica, ma tra gli elaborati allegati alla delibera di adozione n. 48/2012 è compreso uno "schema di convenzione" che dovrà essere sottoscritto dai soggetti attuatori delle singole Unità di minimo intervento prima di poter richiedere il permesso di costruire e che è ispirato in toto al modello della lottizzazione: non solo in tutto l'articolato i privati vengono qualificati come "lottizzanti" (sic!), ma si prevedono a carico dei medesimi privati tutti gli obblighi tipici della lottizzazione, tra cui in particolare la cessione gratuita delle aree destinate ad urbanizzazione (artt. 5 e 6) e la realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione (art. 14).

Si tratta dunque di un ibrido atipico, che non trova riscontro nelle previsioni normative. In cui l'iniziativa pubblica, con i costi di progettazione a carico del Comune, si sposa con le modalità di attuazione tipiche del piano di lottizzazione; senonché nel caso di specie il piano non è stato presentato dai privati con la maggioranza qualificata richiesta dalla norma, e ciò comporta che la concreta attuazione del piano sarà subordinata alla eventualità che tale maggioranza adesiva si formi successivamente.

Su tale assetto incide pesantemente la menzionata osservazione con cui i due Consorzi chiedono, previa modifica all'art. 14 dello schema di convenzione, di poter scegliere se realizzare direttamente le opere di urbanizzazione o versare solo gli oneri.

Si tratta in realtà di due opzioni drasticamente diverse: la realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione trasferisce a carico dei privati il rischio del maggior costo delle stesse rispetto agli importi tabellari, mentre la realizzazione da parte del pubblico, oltre a tale rischio, pone a carico del Comune la necessità di anticipare gli oneri finanziari e di investire maggiori risorse economiche ed umane.

In sostanza, l'accoglimento della osservazione presentata dai due Consorzi postula che il Comune possa investire importanti risorse finanziarie nella attuazione del Piano particolareggiato; il suo rigetto espone al rischio di un contenzioso sul punto con i privati e potrebbe rinviare la concreta realizzazione degli interventi, se i privati dovessero giudicare eccessivamente onerosa la realizzazione di tutte le opere di urbanizzazione

STUDIO LEGALE MATASSA
PATROCINIO DINANZI ALLE MAGISTRATURE SUPERIORI

7

previste nel piano particolareggiato.

4.- In tale contesto procedimentale è stato notificato il ricorso dinanzi al TAR con cui i Consorzi dei Comparti 10 e 11 ed alcuni proprietari del Comparto 12 hanno chiesto, mediante impugnativa del "silenzio", che il Comune concluda il procedimento avviato con l'adozione del menzionato Piano particolareggiato, curando gli adempimenti necessari e acquisendo i pareri della Autorità competenti. Come evidenziato nel ricorso (e nelle precedenti istanze) i ricorrenti chiedono in particolare che il Comune si adoperi per acquisire il parere paesaggistico regionale ai sensi dell'art. 5.03 del PUTT, il parere dell'Autorità di Bacino, il parere dell'Ufficio Tecnico regionale (ex Genio Civile) ed avvii la procedura di VAS.

In realtà, alla luce delle considerazioni che precedono, andrebbero prioritariamente affrontate e risolte le criticità innanzi segnalate, che le stesse osservazioni presentate dai Consorzi hanno posto in risalto. Solo una volta che il contenuto e la natura del Piano siano stati accorati in modo definitivo (eventualmente attraverso una nuova adozione), potrà procedersi alle ulteriori attività procedimentali (acquisizione di pareri, ecc.) richieste in modo specifico dai ricorrenti.

Inoltre, come si è detto, i ricorrenti insistono affinché il Comune acquisisca il parere regionale ai sensi dell'art. 5.03 del PUTT; ma è noto che tale strumento di tutela paesaggistica è stato recentemente sostituito dal PPTR (Piano Paesaggistico Territoriale Regionale) e che i Comuni sono obbligati ad adeguare i propri Piani alle previsioni del PPTR entro un termine fissato dalla normativa (un anno, ma è allo studio un provvedimento regionale per prorogare il termine a due anni). Il Comune di Molfetta ha in corso il relativo procedimento. Sicché, anche il recepimento (e la definizione) della normativa paesaggistica sopravvenuta appare come adempimento prioritario rispetto all'ulteriore corso del procedimento relativo al Piano particolareggiato dei Comparti 10, 11 e 12.

Confidando di aver offerto sufficienti elementi di valutazione, resto comunque a disposizione per ogni ulteriore necessità o chiarimento.

Con i migliori saluti

(Avv. Nino Matassa)
