



**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 seguente

**D E C I S I O N E**

sul ricorso in appello n. 6141 del 2008, proposto dalla signora Gaetana Maria Antonia PELLE, rappresentata e difesa dall'avv.to Irene Bellavia ed elettivamente domiciliata presso lo studio della stessa, in Roma, via Costabella 23,

**c o n t r o**

il COMUNE di BARLETTA, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv.to Isabella Palmiotti ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Benito Panariti, in Roma, via Celimontana 38

**e nei confronti**

dei signori Palmitessa Francesco, Palmitessa Giuseppe e Palmitessa Angela Raffaella, rappresentati e difesi dagli avv.ti Francesco Caputi Jambrenghi e Giuseppe Tempesta ed elettivamente domiciliati presso lo studio del primo, in Roma, via Picardi 4/B,

**per l'annullamento**

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sezione Terza, n. 1037/2008.

RL

N.4756/2009

Reg. Dec.

N. 6141

Reg. Ric.

Anno 2008

Visto il ricorso, con i relativi allegati;

Visto il successivo atto di motivi aggiunti;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune appellato;

Visto l'atto di costituzione in giudizio, nonché appello incidentale, dei privati controinteressati;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive domande e difese;

Viste le Ordinanze n. 4453/2208 pronunciata nella Camera di Consiglio del giorno 26 agosto 2008 e n. 5562/2008 pronunciata nella Camera di Consiglio del giorno 21 ottobre 2008, di reiezione delle domande di sospensione dell'esecuzione della sentenza appellata;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla pubblica udienza del 9 giugno 2009, il Consigliere Salvatore Cacace;

Uditi, alla stessa udienza, gli avv.ti Mario Ettore Verino e Salvatore Muccio, in sostituzione dell'avv. Irene Bellavia, per l'appellante principale, l'avv. Benito Panariti, in sostituzione dell'avv. Isabella Palmiotti, per il Comune appellato e l'avv. Giuseppe Tempesta per gli appellati/appellanti incidentali;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

#### **FATTO e DIRITTO**

1. - Con l'impugnata sentenza il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia ha dichiarato inammissibile per carenza di interesse il ricorso in primo

grado proposto dall'odierna appellante principale avverso la deliberazione del Consiglio Comunale di Barletta n. 4 in data 10 gennaio 2008 (avente ad oggetto "Approvazione del Piano di Recupero dell'immobile sito in Barletta alla via Roma, 22, 24, 26 e via Mura Spirito Santo, 54, 56, 58 - ex artt. 28 e 30 della legge n. 457/78"), nonché avverso ogni altro atto presupposto e consequenziale.

L'originaria ricorrente ha proposto ricorso in appello, affermando la sua piena legittimazione a ricorrere avverso l'approvazione del piano di recupero per cui è causa, riportandosi poi, nel merito, ai motivi di primo grado e formulando infine motivi aggiunti avverso i sopravvenuti atti, esecutivi del Piano di recupero oggetto del giudizio ("atto abilitativo tacito formatosi a seguito della presentazione, da parte degli odierni contro interessati ... in data 01.02.2008 (prot. n. 7001) della Dichiarazione di inizio attività ... nonché ... ordinanza prot. n. 132 del 25-26.06.2008, con la quale il Dirigente del Servizio Urbanistica del Comune di Barletta revocava la precedente ordinanza prot. n. 36 del 07.02.2008 di sospensione della predetta D.I.A. ...": pag. 3 mott. agg.).

Il Comune di Barletta ed i controinteressati si sono costituiti in giudizio per chiedere la reiezione del ricorso.

I controinteressati, nel costituirsi, hanno altresì proposto appello incidentale, riproponendo le censure contenute nel ricorso incidentale già avanzate in primo grado ed assorbite dalla pronuncia del T.A.R., e criticando altresì la

sentenza stessa laddove, nel dichiarare l'inammissibilità del ricorso di primo grado, ha comunque ipotizzato un *fumus* di ragione del ricorso stesso nel merito.

Con Ordinanze n. 4453/2208, pronunciata nella Camera di Consiglio del giorno 26 agosto 2008, e n. 5562/2008, pronunciata nella Camera di Consiglio del giorno 21 ottobre 2008, sono state respinte le domande di sospensione dell'esecuzione della sentenza appellata.

Con successive memorie le parti hanno replicato alle deduzioni avversarie e ribadito le rispettive tesi e domande.

La causa è stata chiamata e trattenuta in decisione alla udienza pubblica del 9 giugno 2009.

**2.** - L'oggetto del presente giudizio è costituito dalle contestazioni mosse dall'odierna appellante principale, nella sua qualità di proprietaria di un immobile sito in Via Mura Spirito Santo, 77, "frontista" di un immobile sito in Barletta alla via Roma, 22, 24, 26 e via Mura Spirito Santo, 54, 56, 58 (di proprietà dei controinteressati appellati/appellanti incidentali), al piano di recupero dell'immobile stesso ex artt. 28 e 30 della legge n. 457/1978, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 4 in data 10 gennaio 2008.

L'immobile ricade in "Zona B2 - Zona B da ristrutturare o da ricostruire" del vigente P.R.G., disciplinata dagli artt. 2.18 e 2.20 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regolatore Generale.

"L'intervento mediante il quale si attua il recupero è esclusivamente quello di ristrutturazione edilizia eseguita mediante la totale demolizione dell'immobile esistente per ricostruire un nuovo immobile corrispondente, in sagoma planimetrica, altezza, volumetria e taluni caratteri tipologici al fabbricato preesistente" (così la "Relazione generale", che è parte integrante del Piano approvato).

**3.** - Il T.A.R., in accoglimento delle eccezioni formulate dai resistenti, ha dichiarato inammissibile il ricorso in primo grado proposto dall'odierna appellante principale, ritenendo che "l'interesse ad impugnare un titolo edilizio non può presumersi nella vicinanza della proprietà al suolo oggetto di intervento, ma deve essere ulteriormente caratterizzato da una specifica utilità conseguente all'annullamento del titolo, utilità che può anche consistere in un danno evitato: siffatta utilità non è stata evidenziata dalla ricorrente e, ad ogni buon conto, neppure è ravvisata dal Collegio" (pag. 3 sent.).

L'appellante principale contesta detta statuizione di inammissibilità, ribadendo, nella sua qualità di proprietaria "frontista" rispetto all'immobile oggetto di piano di recupero, la sua "legittimazione ad agire, che si accompagna con l'interesse al ricorso, in quanto l'odierna appellante può far valere un interesse giuridicamente protetto di natura urbanistica, quale quello all'osservanza delle prescrizioni regolatrici dell'edificazione, che nel caso di specie sono state palesemente violate" (pag. 17 app.).

L'eccezione preliminare di carenza di legittimazione ad agire e di interesse al ricorso, sollevata in primo grado dai resistenti ed accolta dal T.A.R., si rivela infondata.

Appare sufficiente, in proposito, richiamare quel costante orientamento giurisprudenziale, secondo cui il terzo ha titolo ad adire il giudice amministrativo quando esista una situazione soggettiva ed oggettiva di stabile collegamento con la zona coinvolta da una costruzione, che, se illegittimamente assentita, sia idonea ad arrecare pregiudizio ai valori urbanistici della zona medesima, onde la qualifica giuridica di proprietario di un bene immobile confinante deve di per sé ritenersi idonea a radicare la legittimazione e l'interesse al ricorso, non occorrendo altresì la verifica della concreta lesione di un qualsiasi altro interesse giuridicamente rilevante (v., da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 31 maggio 2007 n. 2849 e Sez. V, 7 maggio 2008, n. 2086). Né si presenta suscettibile di accoglimento l'obiezione degli odierni appellati/appellanti incidentali imperniata sulla distinzione tra materia urbanistica ed edilizia, giacché gli enunciati principii in materia di legittimazione all'impugnazione da parte dei proprietari dei fondi confinanti (e nella specie è incontestato che l'immobile oggetto del controverso intervento di recupero sia antistante a quello di proprietà della ricorrente in primo grado odierna appellante principale) risultano applicabili anche allorché l'interesse alla legittimità dell'operato dell'Amministrazione, strumentale alla

difesa della tipologia di zona e dunque alla tutela delle esistenti proprietà a fronte di opere che ne turbino (o siano potenzialmente idonei a turbarne) l'originario ed ordinato sviluppo, attenga ad un piano urbanistico attuativo, suscettibile, ancor più del singolo permesso di costruire, di determinare quella rilevante e pregiudizievole alterazione del preesistente assetto urbanistico ed edilizio, che la ricorrente intende qui conservare (Cons. St., V, 28 giugno 2004, n. 4790).

Né appare possibile sindacare nel merito, così come invece operato dal T.A.R. con la sentenza impugnata, le valutazioni di convenienza dei singoli proprietari degli immobili circostanti, così come non è consentito al Giudice di anticipare alla fase dello scrutinio della sussistenza della legittimazione ad agire e dell'interesse a ricorrere la verifica del rispetto o meno dell'assetto urbanistico-ambientale ad opera dell'intervento contestato, perché è sufficiente l'astratta prospettazione della suscettibilità del contrasto con siffatto assetto ad arrecare pregiudizio a coloro, che siano titolari di immobili ubicati nella zona (ovvero che con la stessa abbiano comunque, anche a titolo diverso, uno stabile collegamento), a consentire di riconoscerne la legittimazione attiva al ricorso giurisdizionale avverso le scelte compiute; ciò anche in relazione al tipo di violazioni, che si eccepiscono, le quali, nel caso all'esame, attengono tutte alla violazione di un interesse urbanistico relativo alla zona, che risulterebbe stravolta,

secondo le tesi dell'originaria ricorrente, dall'intervento pianificatorio ed edificatorio.

Vengono, peraltro, nella fattispecie in rilievo interessi non solo di carattere edilizio, ma anche strettamente attinenti alla disciplina del territorio, quali quelli al rispetto degli *standards* urbanistici (quarto motivo del ricorso di primo grado), oltre che di carattere procedimentale (in relazione alla lamentata mancata decisione, da parte del Comune di Barletta, sulle osservazioni al Piano di recupero presentate dalla stessa ricorrente), che non possono che legittimare la facoltà di impugnativa, ai fini della caducazione del piano attuativo ritenuto illegittimo e pregiudizievole.

Conclusivamente sul punto, devono riconoscersi, in capo all'odierna appellante principale, la legittimazione ad agire e l'interesse a ricorrere avverso il piano in questione.

4. - Così superata l'eccezione di inammissibilità erroneamente ritenuta fondata dal T.A.R., si deve passare all'esame del ricorso introduttivo del giudizio, così come riproposto in appello, da condursi alla stregua dell'indefettibile principio, secondo cui sono inammissibili le censure proposte per la prima volta in appello (art. 345 c.p.c.), ovvero quelle, che indebitamente ripropongano od ampliino in grado di appello doglianze inammissibili in primo grado per assenza del necessario requisito della specificità.

Quanto appena precisato comporta, invero, la declaratoria di inammissibilità:

- del quarto motivo dell'originario ricorso, con il quale si lamentava la violazione delle norme del D.M. n. 1444/1968, dell'art. 22, comma 1, lett. c) e dell'art. 23 del P.R.G. del Comune di Barletta, nonché degli artt. 1.16, 1.19, 2.02.4b e 2.02.4d delle relative NNB.TT.A., con riferimento "al necessario rispetto degli Standards Urbanistici e delle norme regolanti le altezze massime e le distanze dagli assi stradali dell'opera a realizzarsi come da perizia giurata ... che si deposita ed alla quale si rimanda integralmente sul punto" (pag. 12 ric. orig.): dalla censura, infatti, così come proposta nel ricorso originario e poi riproposta con l'atto introduttivo dell'appello, non si evincono specifici elementi, in base ai quali sarebbero sussistenti i dedotti vizi, laddove il ricorrente ha invece l'onere di indicare in modo specifico, e suffragare con puntuali argomenti, le deduzioni di illegittimità formulate, non essendo all'uopo sufficiente il mero e generico rinvio alla relazione tecnica di parte, che può al più servire ad avvalorare le deduzioni stesse; mancano, insomma, nella doglianza stessa, quelle necessarie, puntuali, deduzioni in fatto ed in diritto, che rappresentano elementi essenziali del ricorso, le cui carenze non sono poi utilmente surrogabili né in sede di formulazione dell'atto di appello (che consente di conoscere delle censure di primo grado, nella misura in cui risultino ritualmente devolute alla cognizione del Giudice di secondo grado, nella stessa latitudine risultante dall'atto introduttivo del giudizio di primo grado e dai motivi aggiunti in esso

eventualmente proposti), né, tanto meno, con successiva memoria, quale quella depositata dall'odierna appellante in data 22 agosto 2008, peraltro nemmeno notificata alle controparti;

- dei motivi, svolti per la prima volta in giudizio con la memoria da ultimo citata, di "violazione dell'art. 2.9 del Regolamento Edilizio del Comune di Barletta. Eccesso di potere. Erronea presupposizione e travisamento" e di "violazione del combinato disposto degli artt. 10 e 22 del D.P.R. 380/2001, nonché dell'art. 2.9.5 del regolamento edilizio comunale". Eccesso di potere. Erronea presupposizione e travisamento", che si pongono in evidente violazione del divieto di estensibilità dell'oggetto del giudizio (costituito dai provvedimenti impugnati e dai motivi avverso gli stessi fatti valere con il ricorso introduttivo e con i motivi aggiunti eventualmente notificati in primo grado) in grado di appello, essendo stati per di più gli stessi formulati con memoria, come s'è visto, nemmeno notificata alle parti avverse;

- della censura di nullità, ex art. 21-septies della legge n. 241/1990, degli atti e provvedimenti oggetto del giudizio per violazione/elusione del giudicato di cui alla sentenza n. 4588/2001 del T.A.R. per la Puglia, trattandosi di motivo nuovo, ampliativo dell'oggetto della controversia, non addotto né con il ricorso originario né con l'atto di appello e la cui proposizione mediante motivi aggiunti, per di più in grado di

appello, non trova giustificazione né nella produzione di nuovi documenti in questo grado, né nella sopravvenuta conoscenza, nel corso del grado stesso, di nuovi atti sconosciuti al momento della proposizione dell'originario ricorso; d'altra parte, la dedotta nullità trova specifica ed esclusiva tutela nel rimedio del giudizio di ottemperanza, di cui all'art. 27 n. 4 t.u. C.S. ed all'art. 37 l. t.a.r.;

- degli stessi, anzidetti, motivi aggiunti, laddove rivolti avverso "atto abilitativo tacito formatosi a seguito della presentazione, da parte degli odierni contro interessati ... in data 01.02.2008 (prot. n. 7001) della Dichiarazione di inizio attività ... nonché ... ordinanza prot. n. 132 del 25-26.06.2008, con la quale il Dirigente del Servizio Urbanistica del Comune di Barletta revocava la precedente ordinanza prot. n. 36 del 07.02.2008 di sospensione della predetta D.I.A. ..." (pag. 3 mott. agg.): ciò alla luce della ormai consolidata giurisprudenza di questo Consesso, che ha più volte affermato come l'art. 21, comma 1, della legge n. 1034 del 1971, come sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge 21 luglio 2000, n. 205 (a norma del quale "tutti i provvedimenti adottati in pendenza del ricorso tra le stesse parti, connessi all'oggetto del ricorso stesso, sono impugnati mediante proposizione di motivi aggiunti"), è chiaramente applicabile soltanto nel giudizio di primo grado (essendo ivi sufficiente verificare la connessione, di ordine logico e giuridico con l'oggetto del ricorso, e l'identità delle parti, per ammettere la sindacabilità

nel medesimo giudizio degli eventuali ulteriori provvedimenti), mentre non altrettanto può affermarsi per il giudizio di appello, ove la proposizione di un ricorso per motivi aggiunti contro un nuovo provvedimento priverebbe, per la scelta fatta da una parte, le altre del primo dei due gradi di giudizio (V, 28 settembre 2007, n. 5024; 16 ottobre 2006, n. 6151; 15 dicembre 2005, n. 7147; 11 ottobre 2005, n. 5498; da ultimo, VI, 7 aprile 2008, n. 1442); si che alla prima è dato solo, avverso gli atti stessi, il rimedio della rituale proposizione di un ulteriore ricorso in primo grado, fermo, comunque, il travolgimento, che degli atti spessi, pur in mancanza di relativa impugnazione, l'eventuale annullamento dell'atto presupposto sarebbe in ogni caso in grado di determinare.

5. - Così delimitato il *thema decidendum* del giudizio di appello, si può passare all'esame delle censure ritualmente dedotte con il ricorso di primo grado e negli stessi limiti riproposte in appello.

6. - Con il secondo motivo di gravame, che merita prioritaria trattazione ponendo esso questioni attinenti al "giusto" procedimento di approvazione del piano *de quo*, si lamenta che la deliberazione di approvazione dello stesso, pur facendo espressa menzione nelle sue premesse dell'intervenuta presentazione di osservazioni prima al piano adottato e poi al piano riadottato, non reca, nella parte dispositiva, la decisione su dette osservazioni, così come previsto dall'art. 28, comma 2, della legge n. 457/1978 e

dall'art. 24, ultimo comma, della legge della Regione Puglia n. 56/1980.

La censura non è fondata.

Giovi preliminarmente rammentare che, per consolidata giurisprudenza, le osservazioni dei privati al piano regolatore generale o alle sue varianti, così come ai relativi piani attuativi, non costituiscono rimedi giuridici, per i quali vale il principio di rispondenza della situazione all'interesse dell'istante, ma apporti collaborativi ai fini dell'individuazione delle scelte urbanistiche più confacenti all'interesse pubblico urbanistico (Consiglio Stato, sez. IV, 28 settembre 1998, n. 1224).

Ciò, peraltro, non significa che la reiezione delle osservazioni mosse dai privati allo strumento urbanistico non debba essere motivata e, com'è noto, al fine di soddisfare il requisito di una adeguata rappresentazione delle ragioni del rigetto è necessario, quantomeno, far riferimento al fatto che le osservazioni stesse contrastano con le linee portanti del Piano.

Inoltre, la sufficienza di una motivazione, pur succinta, allegata per giustificare il rigetto delle osservazioni mosse dai privati al piano, presuppone che la reiezione stessa sia congrua rispetto al contenuto concreto dell'osservazione e che si dimostri che si è tenuto presente l'apporto critico e collaborativo dei privati, in comparazione con gli interessi pubblici coinvolti (Consiglio Stato, sez. IV, 15 luglio 1999, n.

1237).

Orbene, nel caso in esame l'Amministrazione comunale appare anzitutto aver soddisfatto adeguatamente gli oneri motivazionali come sopra delineati dall'elaborazione giurisprudenziale.

Si leggono, infatti, nelle premesse della deliberazione impugnata, sia le osservazioni al piano presentate dall'interessata con nota prot. n. 26369 del 4 maggio 2006, che quelle presentate con nota prot. n. 59051 dell'8 ottobre 2007.

Quanto al rigetto delle osservazioni così presentate e testualmente prese in considerazione, osserva il Collegio che le stesse premesse recano la trascrizione delle puntuali relazioni istruttorie, "sotto forma di controdeduzioni alle osservazioni presentate", in proposito predisposte dall'Ufficio Urbanistica tenendo conto dei principii sopra enunciati.

Trattasi, invero, di relazioni assistite da una motivazione, che appare congrua rispetto agli elementi di fatto e di diritto posti a base delle osservazioni stesse e che hanno tenuto concretamente presente (né diversamente deduce la ricorrente) il loro apporto critico e collaborativo in comparazione con gli altri interessi pubblici e privati coinvolti; così, poi, il fatto che, nel dispositivo della deliberazione stessa, non sia riportata espressamente la decisione assunta dal Consiglio in ordine alle osservazioni stesse, se pur criticabile sotto il profilo della corretta tecnica redazionale dell'atto

amministrativo collegiale in rapporto all'istruttoria ad esso prodromica, non significa affatto, come pretende la ricorrente, che nessuna decisione il Consiglio abbia in proposito adottato, ma soltanto che il Consiglio stesso ha ritenuto implicitamente suscettibili di favorevole considerazione e fatto proprie le controdeduzioni alle osservazioni formulate dall'apparato burocratico (puntualmente riportate, come s'è detto, nel testo del preambolo dell'atto), come dimostra il fatto che il piano approvato risulta, non essendovi state contestazioni sul punto da parte dell'odierna appellante principale, conforme alle conclusioni di dette relazioni istruttorie, che pure avevano dato luogo, anche a séguito delle osservazioni pervenute, ad adeguamenti dell'originario progetto di piano.

Ne consegue che il Consiglio comunale ha nella sostanza deciso sulle opposizioni ed osservazioni in questione, conformemente al disposto del comma 2 dell'art. 28 della legge n. 457/1978 e degli artt. 21, comma 6 e 24, ultimo comma, della L.R. n. 56/1980, come risulta dall'idonea motivazione in ordine alla loro reiezione rinvenibile nell'atto medesimo.

**7.** - Con il primo e terzo motivo di gravame si lamenta "la violazione del combinato disposto degli artt. 27 e 28 della L. 457/78, sia in relazione all'impossibilità per il Comune di Barletta di approvare dei Piani di Recupero stante la mancata individuazione degli immobili, come prescritto dal comma 3° dello stesso art. 27, sia anche relativamente all'ulteriore e subordinata circostanza che l'unità minima d'intervento, ai

sensi del combinato disposto degli artt. 2.18.2.3 e 2.20 delle N.T.A. dovrebbe essere, per i P.U.E. qual è anche un Piano di Recupero, l'intero isolato e non il singolo fabbricato, com'è invece avvenuto nel caso di specie" (così, riassuntivamente, la memoria depositata dall'appellante principale in data 22 agosto 2008, alla pag. 8).

Entrambi gli assunti non sono condivisibili.

La legge n. 457 del 1978 ha disciplinato il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente, prevedendo che lo stesso si debba realizzare individuando le zone di recupero nell'ambito degli strumenti urbanistici generali vigenti (art. 27, comma 1), con facoltà per i Comuni di individuare poi, nell'ambito di dette zone, "gli immobili, i complessi edilizi, gli isolati e le aree per i quali il rilascio della concessione è subordinato alla formazione dei piani di recupero di cui al successivo articolo 28" (comma 3 dell'art. 27).

L'obbligo di formazione del piano di recupero, secondo la previsione degli artt. 27 e 28 della legge n. 457/1978, discende, dunque, non dalla mera individuazione delle zone di recupero (nelle quali in ogni caso "per le aree e gli immobili non assoggettati al piano di recupero e comunque non compresi in questo si attuano gli interventi edilizi che non siano in contrasto con le previsioni degli strumenti urbanistici generali": primo periodo del comma 4 dell'art. 27 cit.; v., ora, la lettera a) del comma 1 dell'art. 9 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), ma dalla individuazione, contestuale o successiva alla

prima (v. Cass. Civ., sez. II, 11 luglio 2000, n. 9175), degli immobili, complessi edilizi, ecc.

Entrambe dette individuazioni sono chiaramente vincolate al rispetto del Piano Regolatore Generale, stante la necessità logica di coordinamento con detto strumento urbanistico generale e la conseguente esigenza, prevista implicitamente ma non per questo meno chiaramente, del rispetto delle norme in esso contenute quali norme di grado superiore.

In tal modo la previsione di un piano di recupero di per sé garantisce la piena osservanza delle scelte urbanistiche esistenti, giacché esso è chiamato solo a stabilire regole speciali per l'eliminazione del degrado edilizio al suo interno esistente.

Peraltro, nell'ipotesi che il Comune non si avvalga della facoltà (prevista dal veduto comma 3) di subordinare il rilascio della concessione alla formazione di detto strumento attuativo, in ogni caso i privati "proprietari di immobili e di aree compresi nelle zone di recupero" (art. 30, comma 1), "possono presentare proposte di piani di recupero" (*ibidem*).

Fermo, pertanto, il carattere attuativo del P.R.G. proprio in ogni caso del piano di recupero (derivante dalla sua stretta inerenza, in entrambe le ipotesi sopra delineate, a zone individuate ai sensi dell'art. 27, comma 1, della legge), occorre distinguere, nel sistema disegnato dal legislatore nazionale, tra piani attuativi di recupero la cui formazione sia resa

obbligatoria per effetto della ulteriore individuazione effettuata dal Comune ai sensi del successivo comma 3 e piani di recupero nascenti dalla iniziativa dei privati, laddove il Comune non abbia previsto un tale strumento attuativo (per non aver effettuato l'individuazione di cui al comma 3 o comunque in relazione ad ambiti esclusi da detta individuazione ma pur sempre ricadenti nelle zone di recupero) e si ricada dunque in via generale nella veduta disciplina del primo periodo del comma 4 dell'art. 27.

Sulla base di tali coordinate normative, un primo riscontro delle norme applicabili alla fattispecie in esame è fornito dalla disposizione, di cui all'ultimo comma dell'art. 2.20 delle NN.TT.A. del P.R.G. del Comune di Barletta, che, con riferimento alla zona in cui si colloca l'immobile oggetto del piano di recupero in argomento (Zona "B2" - Zona "B" DA RISTRUTTURARE O DA RICOSTRUIRE"), stabilisce che "le maglie della zona B2, così come delimitate dal PRG, sono considerate *zona di recupero edilizio* ai sensi dell'art. 27 della l. n. 457/1978".

Dunque detta norma vale sicuramente a ricondurre la fattispecie all'esame all'ambito applicativo degli articoli da 27 a 30 della legge n. 457/1978.

Ferma, in tal caso e grazie a detta disposizione, la facoltà dei privati proprietari di immobili siti in detta zona di "presentare proposte di piani di recupero" (ai sensi del citato art. 30, comma 1), la necessità di intervento esclusivamente a

mezzo piano di recupero deriva, nella fattispecie stessa, dall'intervenuto esercizio, da parte dell'Amministrazione Comunale, con specifico riferimento all'immobile *de quo*, della facoltà, di cui all'art. 27, comma 3, della legge n. 457/1978; laddove, con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 41 in data 27 giugno 2007 (di adozione, o, meglio, di "riadozione" del piano di recupero, di cui si tratta), ha preventivamente individuato, al punto 1. del relativo dispositivo, "un immobile - ex art. 27, co 3, Legge n. 457/78 - sito in Barletta alla via Roma, 22, 24, 26 e via Mura Spirito Santo, 54, 56, 58, ricadente in ZONA B2 (di recupero edilizio) di PRG, per il quale il rilascio della concessione è subordinato alla formazione del Piano di Recupero, ex art. 28, Legge n. 457/78".

La censura di mancata individuazione degli immobili ex art. 27, comma 3, citato (pur ammissibile anche in carenza di impugnazione di detta deliberazione, valendo in materia il principio, secondo cui non può in alcun modo ritenersi che la mancata impugnazione dell'atto di adozione di uno strumento urbanistico comporti *ex se* preclusione o decadenza nei confronti della successiva proposizione di un ricorso avverso la delibera di approvazione del Piano, nella cui sede sono deducibili vizi attinenti all'intera serie di atti intervenuti nel procedimento), risulta pertanto infondata in fatto.

Anche, poi, a voler prescindere dalla mancanza di una specifica doglianza relativa alla latitudine per così dire spazio-temporale del potere così esercitato, non può ritenersi né che

l'individuazione di cui all'art. 27, comma 3, non possa essere effettuata caso per caso (e dunque di volta in volta con riferimento a singoli immobili, aree, complessi, ecc.), né che la procedura qui seguita dal Comune, di apposizione di un vincolo di formazione di piano di recupero per l'immobile in questione in uno con l'adozione del piano stesso, sia di per sé illegittima; ciò atteso che la norma non vincola né conforma in alcun modo le modalità di esercizio del potere in discussione e che in particolare la seconda delle dette circostanze assume semmai rilevanza dal punto di vista del soggetto potenzialmente leso da una siffatta contestualità (ch'è il soggetto presentatore del piano), che in nessun modo, nemmeno con ricorso incidentale, ha ritenuto invece di dolersene sotto gli ipotizzabili profili di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.), che devono presiedere all'esercizio della funzione amministrativa.

Le predette osservazioni consentono anche di escludere la fondatezza della tesi dell'appellante principale (contestata dai controinteressati appellati anche con appello incidentale, corrispondente al ricorso incidentale dagli stessi avanzato in primo grado avverso la norma tecnica di attuazione invocata dall'avversaria laddove interpretabile nel senso auspicato dall'odierna appellante principale), secondo cui l'art. 2.20 delle NN.TT.A. escluderebbe che nella zona "B2" si possano effettuare interventi di demolizione e ricostruzione (quale quello qui contestato) senza la previa formazione di un piano

urbanistico esecutivo, che tuttavia non potrebbe essere rappresentato dal "piano di recupero nella fattispecie adottato e approvato e non previsto quale PUE per la zona B2" (pag. 20 app.).

Il Collegio ritiene infatti, in proposito, che l'invocata norma, di cui al comma 2 dell'art. 2.20 delle NN.TT.A. ("in assenza del PP/PL, gli interventi consentiti sono quelli previsti per la zona omogenea A"), non sia interpretabile, come pretenderebbe l'appellante principale, nel senso che solo il Piano Particolareggiato od il Piano di Lottizzazione possano ivi consentire interventi eccedenti quelli di manutenzione ordinaria e straordinaria e di restauro.

Ciò sulla base, da un lato, del pacifico valore di piano particolareggiato quanto alle zone di recupero attribuito ad un piano di recupero ex l. n. 457/1978 (si che ogniqualvolta una norma faccia riferimento in relazione a dette zone ad un piano particolareggiato quale strumento attuativo, gli stessi effetti devono intendersi attribuiti dalla norma stessa ad un piano di recupero) e, dall'altro, della previsione, recata dal successivo comma 3 dello stesso art. 2.20, secondo cui, come s'è visto, "le maglie della zona B2, così come delimitate dal PRG, sono considerate *zona di recupero edilizio* ai sensi dell'art. 27 della l. n. 457/1978"; trattasi, invero, come s'è visto, proprio della norma di piano, che consente poi sia allo stesso Comune (ex art. 27, comma 3, cit.), sia ai privati (ex art. 30 successivo) di prevedere quale strumento di intervento il piano di recupero,

si che sarebbe del tutto illogico opinare poi che, nel contesto dello stesso articolo, altra disposizione abbia inteso svuotare del tutto di significato e di concrete potenzialità attuative quel piano di recupero, che, si ricordi, è in tutto e per tutto assimilato al piano particolareggiato (v. l'art. 28, comma 4, della legge n. 457/1978).

Il Collegio ritiene poi infondato, come già accennato, anche il terzo motivo di impugnazione, con il quale si deduce l'illegittimità dell'impugnato piano per violazione dell'art. 2.18.3 delle NN.TT.A., che, si sostiene, "fa coincidere l'estensione del piano di recupero stesso alla maglia urbanistica, che nel caso di specie corrisponde all'isolato" (pag. 8 app.) "e non può essere, invece, un singolo immobile, come previsto nella deliberazione impugnata" (pag. 7 app.).

In primo luogo va ricordata la giurisprudenza della Sezione (28 maggio 1988, n. 468), secondo la quale "i piani di recupero possono avere ad oggetto non solo un recupero edilizio, bensì pure un recupero urbanistico. Nel solo caso in cui il piano riguardi il recupero edilizio può essere ritenuta legittima la limitazione dell'intervento a singoli compendi immobiliari. Diversa regola vale per i piani di recupero urbanistico, che hanno ad oggetto la ridefinizione del tessuto urbanistico di un'area o di un complesso di aree, anche in relazione agli spazi e alle opere pubbliche esistenti o da programmare per le esigenze della collettività. Il piano di recupero urbanistico ha effetti programmatici propri: la

revisione dell'assetto urbanistico delle zone soggette a recupero potrà, quindi, comportare una diversa sistemazione dei lotti o degli isolati, una differente sistemazione delle vie di comunicazione, il reperimento di aree per servizi di interesse pubblico, la individuazione di edifici esistenti da destinare a servizi pubblici ..." (v. anche Cons. St., IV, 19 aprile 2000, n. 2336).

Il piano di recupero, quale strumento attuativo, è dunque suscettibile di perseguire sia finalità di recupero del patrimonio edilizio esistente in misura via via più complessa dagli interventi di manutenzione ordinaria a quelli di ristrutturazione edilizia (lettere da a) a d) del comma 1 dell'art. 31 della legge n. 457/1978), sia finalità di recupero urbanistico, laddove, come contemplato dall'art. 31, comma 1, lettera c), della legge n. 457 del 1978, esso può prevedere interventi "rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico - edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale", nonché dalla normativa regionale.

Invero, poi, l'art. 22 della legge della Regione Puglia 31 maggio 1980, n. 56 prevede che il piano di recupero possa concernere "singolarmente o complessivamente gli immobili ..." a fini di completamento e sostituzione del tessuto edilizio, all'uopo individuando "le unità minime di intervento" (nello stesso senso l'art. 28, comma 1, della legge n. 457/1978).

Peraltro, contrariamente a quanto sostengono in via subordinata gli appellanti incidentali (che hanno impugnato la norma tecnica di attuazione invocata dall'appellante principale laddove interpretabile in conformità alle prospettazioni di questa), con siffatta impostazione sono pienamente coerenti le norme tecniche di attuazione del P.R.G. dettate dal Comune di Barletta in materia, laddove, anzitutto, nel prescrivere le regole generali per la zona omogenea "B" in considerazione, ha previsto che "il PRG prevede la conferma delle strutture urbane esistenti nei casi in cui queste presentino accettabili caratteristiche formali e caratteristiche funzionali conformi all'ordinamento vigente; conseguentemente, consente interventi di completamento e/o rinnovamento edilizio" e che "il PRG invece prescrive la sostituzione integrale oppure parziale degli edifici e/o la ristrutturazione urbanistica nei casi in cui le strutture urbane esistenti non presentino accettabili caratteristiche formali e caratteristiche funzionali non conformi all'ordinamento vigente; conseguentemente, consente i relativi interventi di rinnovo edilizio in modo diretto, e quelli di ristrutturazione urbanistica solo se subordinati ai piani urbanistici esecutivi" (art. 2.18.1.2.).

Orbene, alla luce di tali parametri normativi da assumersi altresì come elementi interpretativi, l'invocata norma dell'art. 2.3 delle NN.TT.A., laddove prevede che "il piano urbanistico esecutivo PUE nella zona B può essere presentato dalla totalità dei proprietari interessati, deve interessare una intera

maglia (definita da strade esistenti o di PRG) ed è prescritto nei casi di interventi di adeguamento o di ristrutturazione urbanistica (lettera e, art. 31 della legge statale 5.7.1978 n. 457) ...", va riferita logicamente ai casi in cui il piano di recupero assolve a funzioni e finalità precipuamente urbanistiche (com'è reso palese dal richiamo, contenuto nella norma stessa, della lettera e) del comma 1 dell'art. 31 della legge n. 457/1978) ed è dunque volta a vincolare il pianificatore attuativo nella individuazione della unità minima di intervento nei casi in cui il piano stesso comporti la sostituzione del tessuto urbanistico ed edilizio esistente.

Nel caso in esame, si tratta invece di un piano, che individua legittimamente come ambito di intervento un fabbricato parte di un isolato (e ciò conformemente alla veduta normativa statale e regionale in materia di piani di recupero), la cui necessità "nasce ... dal grave stato di degrado in cui versa lo stesso immobile" (così la Relazione Generale al Piano approvato) e che dunque, prevedendo un intervento rivolto alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione ed alla migliore utilizzazione dell'immobile medesimo nel rispetto se non altro delle linee ispiratrici e qualificanti del vecchio tessuto urbano, non è affatto riconducibile alla nozione di ristrutturazione urbanistica, alla quale sola, come s'è detto, deve ritenersi applicabile la disposizione recata dall'art. 2.3 delle NN.TT.A. in materia di unità minima di intervento.

**8.** - Da quanto sopra segue la totale infondatezza nel

riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado;

- dichiara improcedibile per carenza di interesse l'appello incidentale.

Spese del doppio grado compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, addì 9 giugno 2009, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sezione Quarta - riunito in Camera di consiglio con l'intervento dei seguenti Magistrati:

Luigi COSSU	- Presidente
Goffredo ZACCARDI	- Consigliere
Luigi POZZI	- Consigliere
Anna LEONI	- Consigliere
Salvatore CACACE	- Consigliere, rel. est.
L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE

Salvatore Cacace

Luigi Cossu

IL SEGRETARIO

Giacomo Manzo