

ALL. ALLA DGP
N. 93 DEL 15.09.14



CIRCOLARE

Linee interpretative per la prima applicazione del Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Barletta Andria Trani adottato con deliberazione di Consiglio Provinciale n. 12 del 25/06/2014

1. Premessa

Con deliberazione di Consiglio Provinciale n. 12 del 25/06/2014 è stato adottato il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (nel seguito PTCP) unitamente al "Rapporto Ambientale e relativa valutazione di incidenza" e "Sintesi non Tecnica del rapporto Ambientale" inerenti la parallela procedura di VAS.

A seguito dell'emissione del parere motivato dell'Autorità competente in materia di VAS (entro 90 giorni dalla trasmissione avvenuta con nota prot. n. 42590 del 16/07/2014) e del positivo controllo di compatibilità regionale (entro 120 giorni dalla trasmissione avvenuta con note prot. n. 42594 e n. 42596 del 16/07/2014) si procederà con l'approvazione definitiva del PTCP e la relativa pubblicazione sul BURP. Il PTCP acquisterà piena efficacia dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

L'entrata in vigore della L. n. 56/14 non modifica la competenza su tale atto che rimane di spettanza del consiglio provinciale eletto con le modalità di cui all'art. 1, commi da 58 a 78 della predetta legge. Problematica appare invece l'applicazione dell'art. 11 della L.R. n. 20/2001 e ss. mm. e ii., nella parte in cui prevede che il parere di compatibilità del PUG con il PTCP sia reso con Deliberazione di Giunta Provinciale. Come noto la predetta L. n. 56/14 non prevede più la Giunta fra gli organi di governo della nuova Provincia e peraltro nulla dispone sull'organo (presidente, assemblea dei sindaci, consiglio provinciale) deputato a subentrare in tali competenze, fermo restando che tali attribuzioni dovrebbero discendere dal nuovo statuto. Una prima lettura fatta per analogia con le Città metropolitane induce a sostenere che nelle more dell'approvazione del nuovo statuto, le disposizioni relative alla Giunta Provinciale si applichino al Presidente (art. 1, comma 16).

Ciò stante, si chiarisce in primo luogo che l'art. 27 delle NTA non prevede per i vigenti strumenti urbanistici comunali un obbligo di adeguamento alle previsioni del PTCP definitivamente approvato. Rispetto al PTCP definitivamente approvato è previsto il controllo di compatibilità nei casi di cui all'art. 14, commi 1 e 3 delle NTA, ovvero nel caso di formazione dei piani urbanistici generali nonché dei seguenti ulteriori strumenti urbanistici:

- a) Varianti strutturali a piani urbanistici generali, formati ai sensi della L.R. n.20/2001 (Norme generali di governo e uso del territorio).
- b) Programmi Integrati di Rigenerazione Urbana (L.R. n. 21/2008) che interessano superfici superiori a 40 ettari, oppure superiori a 20 ettari nelle zone ad elevata sensibilità ambientale di cui all'Allegato del R.R. n. 18/2013.
- c) Piani urbanistici comunali di riqualificazione che interessano superfici superiori a 40 ettari, oppure superiori a 20 ettari nelle zone ad elevata sensibilità ambientale di cui all'Allegato del R.R. n.18/2013.
- d) Piani urbanistici esecutivi o Piani di Lottizzazione di nuova costruzione che interessano superfici superiori a 20 ettari, oppure superiori a 10 ettari nelle zone ad elevata sensibilità ambientale di cui all'Allegato del RR n.18/2013.
- e) Piani urbanistici esecutivi (PUE) soggetti alla valutazione d'incidenza - livello II "valutazione appropriata", ai sensi della normativa nazionale e regionale vigente.
- f) Piani urbanistici esecutivi (PUE) che definiscono il quadro di riferimento per la realizzazione di progetti di nuove infrastrutture, impianti, opere o spazi attrezzati destinati a funzioni urbane o ambientali sovralocali, come di seguito individuati:

2

- f1) Progetti per i quali è necessaria la valutazione d'impatto ambientale (VIA) in quanto inclusi negli Allegati II o III della Parte Seconda del D.Lgs. 152/2006.
- f2) Progetti il cui ambito territoriale di riferimento o bacino di utenza, individuati ai sensi della pertinente normativa di settore nazionale e regionale vigente, sia uguale o superiore all'intero territorio o popolazione comunale.
- g) Proposte dei Comuni riguardanti, ai sensi della normativa statale e regionale vigente e successive normative, la realizzazione di servizi di livello sovralocale come indicativamente elencati al successivo Art. 16.

Per quanto riguarda poi i servizi e le infrastrutture di livello sovralocale di cui alla lettera g del predetto art. 14, comma 2 delle NTA, l'art. 16, al comma 2 delle stesse norme, prevede un elenco non esaustivo come nel seguito riportato:

- a) centri congressi e centri direzionali e fieristici ed espositivi di livello sovra locale;
- b) centri commerciali o parchi ad essi assimilati;
- c) grandi strutture distributive in sede fissa e del commercio all'ingrosso;
- d) aree per la logistica al servizio della produzione e del commercio;
- e) porti e approdi, stazioni ferroviarie e autobus e centri intermodali di livello sovra locale;
- f) centri intermodali e attrezzature per l'autotrasporto;
- g) poli tecnologici;
- h) attrezzature per la istruzione superiore, universitaria e centri di ricerca scientifica;
- i) poli sanitari e ospedalieri con bacino di utenza prevalentemente sovra comunale;
- j) parchi tematici e ricreativi;
- k) strutture per manifestazioni culturali, sportive e spettacoli a elevata partecipazione di pubblico;
- l) sedi di uffici provinciali, regionali, statali;
- m) strutture museali, biblioteche a altri centri di raccolta con bacino di utenza prevalentemente sovra comunale;
- n) servizi tecnologici di vario tipo (gestione, trattamento, smaltimento acque e rifiuti) quando servano prevalentemente una popolazione sovracomunale, o quando gli effetti attesi possano incidere in modo significativo sul territorio dei comuni confinanti;
- o) insediamenti produttivi e per la ricerca e innovazione tecnologica, di rilievo sovracomunale;
- p) insediamenti turistici di rilievo sovra comunale.

Infine si rappresenta che restano esclusi dal suddetto controllo di compatibilità i soli piani di cui all'art. 14, comma 3 (lettere da a) a g)), il cui procedimento sia stato formalmente avviato secondo le normative previste, alla data di adozione del PTCP (25/06/2014). Fermo restando che nel caso di iniziativa privata, pubblico/privata o pubblica da parte di enti diversi dai Comuni l'avvio formale del procedimento coincide con la data di ricezione della proposta dello strumento urbanistico, nel caso di iniziativa del Comune tale momento può farsi coincidere con l'atto di indirizzo del competente organo di governo che dispone la redazione del Piano.

2. Gli effetti dell'adozione del piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP).

Il PTCP anche se non ancora definitivamente approvato espleta alcuni effetti, per i quali nel seguente documento vengono fornite delle indicazioni utili a comprenderne la valenza e la portata. Difatti, nelle more della successiva approvazione dello stesso, dopo il controllo di compatibilità previsto dall'art. 7 della L.R. 20/2001, l'art. 27 delle NTA del PTCP prevede al comma 1 che *"A far data dall'adozione del PTCP e fino all'entrata in vigore dello stesso, i Comuni nell'ambito delle attività di elaborazione ed approvazione degli strumenti di pianificazione di cui all'Art. n. 14, commi 1 e 3, richiedono la partecipazione della Provincia di Barletta Andria Trani nelle forme e nei modi previsti nell'ambito delle attività di copianificazione previste dal DRAG."*

Difatti la Provincia, con il PTCP, *“provvede, in base alle proposte dei Comuni e degli altri enti locali, nonché in coerenza con le linee generali di assetto del territorio regionale e con gli strumenti di pianificazione e programmazione regionali, a coordinare l'individuazione degli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela territoriale e ambientale, definendo, inoltre, le conseguenti politiche, misure e interventi da attuare di competenza provinciale.”* (art. 5, comma 1, L.R. n. 25/2000). Il PTCP, in particolare individua:

- “a. le diverse destinazioni del territorio in considerazione della prevalente vocazione delle sue parti;*
- b. la localizzazione di massima sul territorio delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;*
- c. le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica e idraulico-forestale e in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;*
- d. le aree destinate all'istituzione di parchi o riserve naturali.”* (art. 5, comma 2).

Il PTCP, insomma, contiene diverse previsioni di carattere ricognitivo ed orientativo. Secondo gli *“Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP)”*, approvati con D.G.R. n. 1759 del 29 settembre 2009 (DRAG/PTCP) tali previsioni possono essere strutturate e articolate in funzione delle competenze della Provincia e dei soggetti a cui essi sono rivolti. Esse possono essere articolate in:

- misure *“indirette”*, laddove i contenuti progettuali debbono transitare attraverso ulteriori strumenti di pianificazione e quindi sono prevalentemente rivolti a orientare, con un differente grado di intensità, l'azione di altri soggetti; tali misure possono prevedere dispositivi e regole di carattere normativo e gestionale, che ne consentono, facilitano e incentivano l'attuazione (salvaguardie, mitigazioni, incentivi, compensazioni, norme condizionali e prestazionali); tali misure possono essere articolate in indirizzi e direttive, a seconda del grado di incisività ad esse attribuito nei confronti degli strumenti di pianificazione locale o delle politiche settoriali provinciali; in particolare:
 - gli indirizzi sono disposizioni volte a fissare obiettivi per la predisposizione dei piani subordinati, dei piani settoriali del medesimo livello di pianificazione o di altri atti di pianificazione o programmazione degli enti pubblici, riconoscendo ambiti di discrezionalità nella specificazione e integrazione delle proprie previsioni e nell'applicazione dei propri contenuti alle specifiche realtà locali;
 - le direttive sono disposizioni che devono essere osservate nella elaborazione dei contenuti dei piani subordinati, dei piani settoriali del medesimo livello di pianificazione o di altri atti di pianificazione o programmazione degli enti pubblici;
- misure *“dirette”*, relative alla disciplina e alle azioni nell'ambito delle competenze dirette della Provincia:
 - le prescrizioni, riguardando gli oggetti e i beni la cui competenza è provinciale sono disposizioni che incidono direttamente sul regime giuridico dei beni disciplinati, regolando gli usi ammissibili e le trasformazioni consentite. Le prescrizioni devono trovare piena e immediata osservanza ed attuazione da parte di tutti i soggetti pubblici e privati, secondo le modalità previste dal piano, e prevalgono sulle disposizioni incompatibili contenute nei vigenti strumenti di pianificazione e negli atti amministrativi attuativi;
 - gli interventi, ovvero azioni la cui attuazione è esercitata nell'ambito delle competenze dirette della Provincia (viabilità provinciale, edilizia scolastica, aree protette, valorizzazione beni culturali ...); per essi il PTCP deve individuare le priorità e le condizioni per la loro realizzazione, nonché il raccordo con i programmi della amministrazione provinciale nel breve e medio periodo, con esplicito riferimento ai bilanci pluriennali provinciali.

Il PTCP pertanto attraverso le misure dirette (prescrizioni ed interventi) contiene previsioni dotate di efficacia prescrittiva e prevalente sui vigenti strumenti di pianificazione comunali.

La questione dell'efficacia del PTCP adottato si pone, in modo particolare, rispetto a queste ultime previsioni.

Si tratta, in sostanza, di valutare se il principio di salvaguardia obbligatoria si applichi anche al PTCP adottato, nonostante la L.R. n. 20/01, all'art. 13, preveda misure di salvaguardia solo per i PUG adottati (*"Per il periodo di due anni a decorrere dalla data di adozione del P.U.G., il Comune sospende ogni determinazione sulle domande di concessione edilizia in contrasto con il P.U.G. stesso."*)

L'istituto della salvaguardia obbligatoria è stato elaborato ed introdotto, da oltre mezzo secolo, nell'ordinamento giuridico italiano in relazione alle caratteristiche peculiari del procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici con riferimento all'evidente possibilità di vanificare l'azione pianificatoria nella fase - particolarmente debole - in cui la P.A. ha, con l'adozione, esplicitato la disciplina urbanistica che intende porre in essere, senza però averla ancora potuta affidare ad uno strumento efficace e vincolante com'è appunto quello definitivamente approvato. All'adozione è attribuita una mera funzione cautelativa, quella cioè non di consentire l'attuazione di specifiche previsioni, bensì di assicurare la permanenza della situazione esistente e di evitare ogni compromissione che renda non più attuabili le previsioni contenute nello strumento adottato.

Si tratta di un principio senza il quale l'attività pianificatoria pubblica potrebbe agevolmente essere vanificata, cadendo in una spirale nella quale il doveroso annuncio di misure e di azioni contenute nello strumento adottato finirebbe addirittura per (poter) provocare interventi volti a rendere inattuabili le suddette misure ed azioni. La salvaguardia obbligatoria costituisce, insomma, uno strumento essenziale per assicurare efficacia ed effettività alle scelte pianificatorie nella peculiare fase elaborativa costruita su due momenti, quello dell'adozione e quello dell'approvazione, definiti dall'ordinamento per consentire la partecipazione di quanti, sebbene interessati, non avrebbero un ruolo attivo nella formazione del piano.

La salvaguardia obbligatoria è, perciò, uno strumento ineliminabile poiché, in sua assenza, verrebbe compromesso il ruolo proprio della pianificazione pubblica.

D'altra parte, sarebbe del tutto irragionevole che le disposizioni del PTCP, cui la legge attribuisce efficacia prescrittiva e prevalente sui vigenti strumenti di pianificazione comunali e che cioè sostituiscono - per la relativa parte - detti piani, non fossero dotate di quella tutela preventiva, che va appunto sotto il nome di misura di salvaguardia obbligatoria, esplicitamente attribuita dalla legislazione alle disposizioni del PUG, ma riferibile, in quanto espressione di un principio generale, anche agli altri strumenti di pianificazione volti a disciplinare l'uso del suolo per un'insuperabile esigenza logica di effettività della pianificazione urbanistica.

In questo senso, si è peraltro espressa la sentenza n. 1568/2011 della Sezione staccata di Brescia (Sezione I) del TAR per la Lombardia che ha usato in proposito argomenti chiari e convincenti: dev'essere riconosciuto *"all'adozione di qualunque strumento di piano, nella parte in cui esso ha portata precettiva e non programmatica, un effetto di salvaguardia in attesa dell'approvazione finale. Sul punto non è rilevante che la L.R. n. 12/05 non preveda espressamente che con l'adozione del P.T.C.P. scattino le misure di salvaguardia, perché l'effetto soprassessorio caratteristico delle misure di salvaguardia è proprio di ogni strumento di piano con efficacia non meramente programmatica, ma precettiva. ... Nel caso in esame il potere soprassessorio conseguente all'applicazione della misura di salvaguardia si fonda sull'applicazione di un principio generale del diritto urbanistico, secondo cui l'autorità amministrativa non può rilasciare titoli edilizi in contrasto con una previsione di piano avente effetti prescrittivi sul regime dei suoli già adottata - ma non ancora approvata definitivamente - in quanto il rilascio del titolo modificherebbe l'assetto del territorio rispetto a quello fotografato in occasione della delibera di adozione e renderebbe necessario rielaborare il progetto di piano dall'inizio per adeguarlo alle edificazioni medio tempore intervenute su aree che nella delibera di adozione devono rimanere libere (o devono essere*

edificate con carichi minori o comunque diversi). ... Se non esistesse la norma attributiva del potere soprassessorio, si innescherebbe un circolo vizioso destinato a non concludersi mai... . Pertanto, come ha detto altro Tribunale, esistono dei 'principi generali ispiratori della legislazione statale, diretta in generale a salvaguardare le scelte di pianificazione paesaggistica o urbanistica prima della loro definitiva approvazione' (TAR Sardegna 1997/08). Da questo punto di vista, la circostanza che l'art. 103, comma 1, lett. a), L.R. n. 12/05 abbia ritenuto di includere l'art. 12 del D.P.R. n. 380/01 (che al co. 3 disciplina anche le misure di salvaguardia) tra le disposizioni che cessano di avere applicazione nel territorio regionale dopo l'approvazione della L.R. 12 stessa è del tutto inutile ... in quanto in un contesto di potestà legislativa concorrente il compito di dettare i principi spetta alla norma dello Stato, e non alla norma regionale che non può legiferare sul punto. E che l'art. 12, co. 3, d.P.R. n. 380/01 sia una disposizione di principio, che opera in materia riservata alla legislazione dello Stato, e che quindi non può essere dichiarata cedevole dalla legge regionale, lo ha detto in modo chiaro l'Adunanza plenaria 2/2008".

Il carattere di principio generale e fondamentale della salvaguardia obbligatoria ha peraltro valore anche nelle materie dei beni culturali (art. 14 del d.lgs. n. 42/2004) e dei beni paesaggistici (art. 139 del d.lgs. n. 42/2004) per le medesime ragioni di effettività sopra ricordate in tema di pianificazione urbanistica.

In questa situazione, pertanto, i Comuni debbono, ai sensi del DRAG/PTCP, tener conto delle "misure dirette" previste dal PTCP adottato, se non adeguando il proprio strumento ad esse, comunque, soprassedendo dall'introdurre una disciplina urbanistica non conforme alle suddette previsioni prevalenti sulle disposizioni incompatibili contenute nei vigenti strumenti di pianificazione e negli atti amministrativi attuativi comunali.

In questo senso, la Provincia può (ma anche deve) svolgere la propria attività valutativa rispetto agli strumenti di pianificazione di cui all'Art. n. 14, commi 1 e 3, delle NTA nella fase intercorrente fra l'adozione e l'approvazione definitiva del PTCP.

3. Procedimenti nella fase transitoria fra adozione e approvazione

Dalla data di adozione del PTCP e fino all'entrata in vigore dello stesso, i Comuni nell'ambito delle attività di elaborazione ed approvazione degli strumenti di pianificazione di cui all'Art. n. 14, commi 1 e 3, richiedono la partecipazione della Provincia di Barletta Andria Trani nelle forme e nei modi previsti nell'ambito delle attività di copianificazione previste dal DRAG. In tal modo, su tali strumenti, è la Provincia stessa che verificherà il non contrasto dello strumento di pianificazione con le norme del PTCP aventi carattere prescrittivo (misure dirette articolate in prescrizioni ed interventi) fornendo al contempo ogni indicazione utile a rendere coerenti tali strumenti con gli indirizzi e le direttive.

In caso di contrasto con le misure dirette, le previsioni degli strumenti urbanistici comunali, generali e attuativi, rimangono inibite fino all'approvazione definitiva del PTCP. Nel caso in cui permanga il contrasto anche con il PTCP approvato tale inibizione perdura fino al loro adeguamento, da effettuarsi dal Comune, con l'assistenza tecnica e il supporto della Provincia.

Per tutti gli interventi diversi dagli strumenti di pianificazione di cui all'Art. n. 14, commi 1 e 3 delle NTA del PTCP, la verifica del non contrasto con le norme del PTCP aventi carattere prescrittivo è posta in carico direttamente ai Comuni. Per detti interventi è necessario che il RUP, facendo esplicito riferimento ai contenuti prescrittivi delle NTA (prescrizioni ed interventi) e dei corrispondenti Contenuti di Assetto (Atlanti A, B, C e D) sospenda ogni determinazione sulle domande di titoli abilitativi urbanistico - edilizi in contrasto con il PTCP stesso fino alla relativa approvazione definitiva.