

All'Ill.mo Sig. Presidente del Consiglio Comunale di Gioia del Colle

All'Ill.mo Sig. Sindaco del Comune di Gioia del Colle

All'Ill.mo Sig. Assessore all'Urbanistica

e p. c. Spett. le Regione Puglia –Dipartimento Mobilità, Qualità Urbana, Opere Pubbliche, Ecologia e
Paesaggio - Via Gentile, 52 – 70121 BARI

Egr. Sig. Segretario comunale del Comune di Gioia del Colle

Egr. Sig. Responsabile dell'Area Urbanistica del Comune di Gioia del Colle

ISTANZA DI INIZIATIVA POPOLARE

ex art. 65 dello Statuto Comunale

Oggetto: Inidoneità e illegittimità dello schema di nuovo Regolamento sul Piano Casa contenuto nella Proposta di deliberazione n. 105 del 17/11/2020, in applicazione della Legge Regionale n. 14 del 30 luglio 2009.

I SOTTOSCRITTI

Maria Antonietta Scarnera, nata a Trani il 2.9.1961 e residente in Gioia del Colle in Via Cappellini, n 45, anche nella sua qualità di Coordinatrice di "Libertà e Giustizia" – Circolo "Vito Antonio Vinci" di Gioia del Colle; Vito Antonio Falcone, nato a Castellana Grotte il 26.5.1947 e residente in Gioia del Colle in via A. De Curtis, n.10; Vito Antonio Marvulli, nato a Gioia del Colle il 29.9.1945 ed ivi residente in Via Federico II di Svevia, n. 1741; Giovanni Vasco, nato a Gioia del Colle il 3.10.1952 ed ivi residente in Via San Francesco D'Assisi, n. 4, iscritti nelle liste elettorali del Comune di Gioia del Colle

PREMESSO che pende dinanzi al Consiglio Comunale l'approvazione di un nuovo **Regolamento per gli interventi previsti dalla legge regionale n. 14/2020 (Piano Casa)** secondo lo schema contenuto nella proposta di deliberazione n. 105 del 17/11/2020 in epigrafe, di cui si è discusso nella seduta del Consiglio Comunale del 30 novembre 2020.

Detta proposta, che era già stata iscritta all'Ordine del Giorno della seduta consiliare del 5 novembre 2020 e nella stessa ritirata dal Sindaco, è stata nuovamente riproposta nell'ordine del giorno della seduta successiva del 30 novembre e poi ancora una volta ritirata;

SIGNIFICANO

quanto segue.

1. INIDONEITA' DEL REGOLAMENTO E DELLE MISURE PREVISTE

1.1. Nel merito il nuovo Regolamento sul Piano casa risulta sostanzialmente inidoneo nel suo impianto generale a realizzare le finalità previste dalla legge regionale n. 14/2020 e le misure in esso previste appaiono inadeguate ed inopportune rispetto all'assetto urbanistico-edilizio del Comune di Gioia del Colle,

alle condizioni particolari dell'attività edilizia e delle imprese di settore, alle emergenze del mercato edilizio, alle esigenze reali del fabbisogno abitativo, all'interesse generale della collettività amministrata.

A motivazione di un tal negativo giudizio bastano i fatti.

Lo sviluppo di Gioia del Colle è stato condizionato nell'ultimo trentennio da uno **sregolato espansionismo** edilizio che ha comportato tantissime nuove costruzioni in zone di espansione, grande consumo di suolo, vasta cementificazione degli spazi con conseguente degrado ambientale, compromissione della mobilità sostenibile, nuovi maggiori costi dei servizi pubblici essenziali. Una siffatta espansione costruttiva è stata assentita e **favorita sulla base del parametro previsionale del Piano Regolatore Generale del 1972** che aveva previsto una crescita demografica per oltre 30.000 abitanti. Crescita che non vi è stata affatto, essendosi stabilizzata la popolazione intorno ad un numero di abitanti inferiore ai 28.000.

A tale smodata crescita di immobili ad uso residenziale non sono corrisposte, oltre perfino le urbanizzazioni primarie, le urbanizzazioni secondarie per servizi alle residenze, senza perciò il rispetto dei rapporti previsti dalla legge tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi. Anzi l'assetto urbanistico della città in carenza di standard, che risultano tutt'oggi sottodimensionati, è stato ulteriormente compromesso con **insediamenti di strutture commerciali o di complessi edilizi ad uso residenziale-commerciale illegittimamente assentiti in zone F**. E ciò con un ordinamento urbanistico comunale ormai precario, rimasto come fossilizzato al PRG del 1972, e senza adeguamento negli anni alla legge regionale n. 56 del 1980.

Le conseguenze pertanto sono state assai gravi. In un contesto urbanistico assai dequalificato il surplus di nuove costruzioni ha prodotto la **saturazione e l'inflazione del mercato edilizio** con effetti molto negativi tanto per le imprese di costruzioni tanto per i proprietari immobiliari, specialmente piccoli e medi.

E' risultato un quadro piuttosto desolante. Molti appartamenti inabitati, tante case e locali posti in vendita o in locazione da anni senza esito, un'offerta abitativa molto superiore alla domanda. Notevole perdita di valore reale degli immobili e forte caduta dei prezzi di vendita e di locazione. Complessi immobiliari addirittura lasciati incompiuti, cantieri edili rimasti chiusi ed abbandonati, molte imprese in grave crisi a causa del descritto blocco del mercato immobiliare e dell'attività edilizia di nuove costruzioni. Nessuna pianificazione di recupero, riuso e riqualificazione architettonica, energetica e ambientale del patrimonio edilizio esistente, specialmente di più antica costruzione e nelle zone più vecchie e marginali della città.

1.2. Della situazione reale sopra descritta, e dei problemi effettivi connessi, l'Amministrazione, però, non sembra affatto farsi carico per elaborare un Piano Casa rispondente alle esigenze generali della comunità, in applicazione della legge regionale n- 14 del 2009 che prevede misure straordinarie finalizzate espressamente al sostegno dell'attività edilizia e al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio in armonia, purtuttavia, con l'ordine urbanistico vigente con specifico riguardo, a tutela della qualità insediativa, alla dotazione di servizi e spazi verdi (art. 5) e al rispetto degli standard. E ciò non può che denotare, oltre l'incapacità di analisi della realtà esistente, la mancanza di visione generale e prospettica.

Al riguardo risaltano due dati.

1° La Giunta Comunale, omettendo un adempimento previsto dalla legge (art. 5, comma 6-quater), **non ha mai effettuato il rapporto annuale da trasmettere alla Regione** sullo stato di attuazione della legge regionale straordinaria con i dati analitici e le valutazioni sull'impatto della sua applicazione *sulla strumentazione urbanistica vigente e sulla qualità insediativa, con specifico riguardo alla dotazione di servizi e spazi verdi, alla tutela del patrimonio architettonico e dei paesaggi di qualità, al miglioramento delle*

condizioni di sicurezza, efficienza energetica, risparmio delle risorse, accessibilità e sostenibilità del patrimonio edilizio esistente. In base a tale vistosa inadempienza, è mancato il presupposto conoscitivo necessario per il disegno di un Piano casa congruente ed efficace.

2° Il Consiglio Comunale non è stato chiamato ad adottare la deliberazione prevista dalla legge regionale, all'art. 6, comma 2 con cui il Comune può disporre motivatamente l'esclusione dall'applicazione della legge in relazione a caratteristiche storico-culturali, morfologiche, paesaggistiche e alla funzionalità urbanistica; e perimetrare ambiti territoriali nei quali subordinare gli interventi a specifiche limitazioni o prescrizioni (altezza, distanza tra le costruzioni, arretramenti dal filo stradale ecc.). Detta previsione risulta peculiare rispetto al carattere speciale e derogatorio della legge, che così coerentemente attribuisce all'Ente un potere ulteriormente limitativo.

Trattasi, come ben si comprende, di un provvedimento amministrativo specifico a carattere programmatico-operativo che in quanto tale comporta la ponderazione comparativa degli interessi coinvolti, da una parte l'interesse qualificato del privato di realizzare interventi edilizi di ampliamento o ristrutturazione beneficiando di speciali premialità volumetriche in deroga agli strumenti urbanistici e dall'altra l'interesse pubblico primario alla tutela dell'ordine urbanistico; e che richiede idonea motivazione.

Invece l'Amministrazione ha ritenuto di optare in alternativa per l'approvazione di un Regolamento, ancorché non previsto dalla legge in oggetto, che è invece un atto normativo con i caratteri della generalità ed astrattezza, a valenza formale genericamente regolativa e autorizzatoria. Da una tale opzione discende una proposta di Regolamento, improntato ad una logica di liberismo permissivo spicciolo, a carattere indebitamente ampliativo rispetto ad una legge speciale, come non consentito dall'ordinamento, volto esclusivamente a soddisfare interventi edilizi privati a prescindere dalla loro compatibilità con l'ordinato assetto urbanistico del territorio. Un Regolamento che anche perciò appare sbilanciato a favorire interventi edificatori di puro ampliamento rispetto a quelli di demolizione e ricostruzione. E' significativo rispetto a tutto ciò che lo schema di Regolamento in questione non contenga previsione alcuna rispetto all'art. 7-bis della L.R. n. 14/2009 che, meritoriamente prevede che *I comuni possono individuare edifici, anche con destinazione non residenziale, da rimuovere in quanto contrastanti, per dimensione, tipologia o localizzazione con il contesto paesaggistico, urbanistico e architettonico circostante.* Per cui a tal fine approvano piani urbanistici esecutivi che prevedono la delocalizzazione delle relative volumetrie mediante interventi di demolizione e ricostruzione in area o aree diverse, individuate anche attraverso meccanismi perequativi. Proprio l'applicazione di questo articolo risulterebbe particolarmente utile ed efficace rispetto alla sopra descritta situazione del territorio gioiese, nella misura in cui pone in relazione gli interventi di riqualificazione edilizi previsti dalla Legge n. 14 e la rigenerazione urbana di parti significative della città. Ma evidentemente della rigenerazione urbana all'Amministrazione poco importa.

Da tutte le esposte argomentazioni risulta chiaramente l'inidoneità del Regolamento proposto e la sua inadeguatezza rispetto alla condizioni di criticità innanzi evidenziate ed all'interesse generale della comunità.

2. INVALIDABILITA' DEL REGOLAMENTO PROPOSTO

Il nuovo Regolamento per gli interventi previsti dagli artt. 3 e 4 della L.R. N. 14/2009 e ss.mm.ii. deve ritenersi illegittimo per i seguenti

MOTIVI:

2.1. Violazione di legge: violazione della L.R. n. 14/2009, art. 5, comma 6-quater; Eccesso di potere per difetto di istruttoria

L'art. 5 della Legge Regionale n. 14/2009, al comma 6-quater prevede che *I Comuni, annualmente, approvano un rapporto sullo stato di attuazione della presente legge all'interno del territorio comunale e lo trasmettono alla Regione. Il rapporto contiene dati analitici e valutazioni, in particolare, sull'impatto delle presenti norme sulla strumentazione urbanistica vigente e sulla qualità insediativa, con specifico riguardo alla dotazione di servizi e spazi verdi, alla tutela del patrimonio architettonico e dei paesaggi di qualità, al miglioramento delle condizioni di sicurezza, efficienza energetica, risparmio delle risorse, accessibilità e sostenibilità del patrimonio edilizio esistente.*

Il Comune di Gioia ha sistematicamente omesso l'approvazione del detto rapporto annuale. Da ultimo la Giunta, quantunque sollecitata da specifiche istanze dell'opposizione consiliare, si è sottratta a tale adempimento.

Il rapporto annuale, invece, diviene il presupposto necessario per l'elaborazione consapevole e documentata sulla base della situazione di fatto di ogni e qualsiasi provvedimento amministrativo di applicazione della legge. Nella fattispecie del Regolamento proposto, rispetto alle particolari condizioni di criticità del territorio gioiese illustrate nella precedente prima parte, risulta assolutamente indispensabile. Ragion per cui la sua mancanza ha compromesso se non precluso l'istruttoria del provvedimento in questione;

2.2. Violazione di legge: violazione della L.R. n. 14/2020, art. 6, comma 2 – Eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento

Come già notato nella precedente parte prima nessun Regolamento è previsto dall'art. 6 della L.R. n. 14/2009, che invece al comma 2 indica un provvedimento deliberativo con cui i comuni possono disporre limiti di applicazione della legge in alcune parti del territorio comunale allo scopo di tutelare a livello locale soprattutto l'ordine e l'assetto urbanistico.

Trattasi dunque non di un atto a carattere normativo contenente prescrizioni generali ed astratte, quanto invece di uno specifico provvedimento amministrativo a carattere programmatico-operativo, che, data la straordinarietà derogatoria e la temporaneità della normativa di cui trattasi, può e deve avere una valenza limitativa degli ambiti di effettuazione degli interventi di ampliamento volumetrico e di ristrutturazione degli edifici preesistenti. In disparte le diversità più sopra cennate tra un Regolamento, atto normativo, ed il provvedimento amministrativo di cui al succitato comma 2 per quanto riguarda caratteri ed effetti costitutivi, individuabilità dei destinatari, ponderazione comparativa degli interessi coinvolti, onere di motivazione, impugnabilità.

Di modo che il ricorso ad uno strumento regolamentare, non previsto, al posto di un provvedimento amministrativo *tout court* si appalesa come un mezzo per avvalersi di un potere ampliativo nell'applicazione della legge regionale, come più sotto specificatamente dedotto. Posto che un tale potere la legge non lo attribuisce, quanto invece lo esclude, l'indebito esercizio che ne fa il Comune inficia la legittimità del Regolamento proposto e viene a configurare il vizio di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento;

2.3. Violazione di legge: violazione del principio di legalità ed espressamente dell'art. 14 delle Disposizioni sulla legge in generale – Eccesso di potere per sviamento

Dato che la Legge Regionale n. 14/2009 ha il carattere dell'urgenza, straordinarietà e temporaneità, ed in quanto tale è legge eccezionale, le norme in essa contenute sono da intendersi tassative, esclusive e inderogabili ed in quanto tali insuscettibili di applicazione analogica ed estensiva.

L'art. 14 delle Pre-Leggi di cui al R.D. 16 marzo 1942, n. 262 stabilisce che le leggi penali e quelle eccezionali (vedi L.R. N. 14/2009) *non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati*.

Ne discende che lo schema di Regolamento sul Piano Casa proposto non può e non deve contenere norme ampliative rispetto ai precetti della legge regionale straordinaria, che al contrario contiene, atteso che le norme di una legge eccezionale come quella, sono assolutamente tassative.

Pertanto il Regolamento che qui si contesta, già nel suo impianto complessivo a carattere ampliativo-permissivo, e specialmente nelle varie norme chiaramente ampliative rispetto alle prescrizioni legislative regionali lede gravemente il principio di legalità per l'appunto ed il connesso istituto della riserva di legge.

Basti considerare che se nella fattispecie degli interventi ivi previsti solo alla legge regionale per il suo carattere di straordinarietà è dato disporre in deroga alla strumentazione urbanistica comunale, ogni sua applicazione ampliativa ed estensiva con lo strumento regolamentare rischia di diventare un modo surrettizio per adottare vere e proprie varianti al Piano Regolatore.

Pertanto il Regolamento di cui trattasi risulta invalidabile anche sotto il profilo dell'eccesso di potere per sviamento.

2.4. Violazione di legge: violazione della stessa L.R. n. 14/2009 nella sua ratio di preservazione degli standard urbanistici; Violazione del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 - Eccesso di potere per difetto di istruttoria e per irragionevolezza

Nella legge n. 14 più volte citata, che in quanto legge speciale contiene misure derogatorie agli stessi strumenti urbanistici vigenti, fino alle più ardite, anticipatrici rispetto al Decreto Semplificazioni del 2020 quali negli interventi di ristrutturazione la possibilità di una diversa dislocazione planovolumetrica e di variazione del sedime, giammai la Regione Puglia prevede la derogabilità degli standard urbanistici. Anzi la loro preservazione è la *ratio* che conforma l'intera legge, che espressamente esplica nelle richiamate norme sul rapporto annuale e sulla possibilità di esclusione dagli interventi di parti del territorio comunale in carenza di *funzionalità urbanistica*.

E', invece, il Comune di Gioia che nel Regolamento in discussione, già sottraendosi all'elaborazione del rapporto annuale e all'adozione del provvedimento di esclusione dagli interventi di parti del territorio già disagiati per carenza di servizi e di spazi verdi, disconosce l'inderogabilità degli standard, come più sotto specificamente contestato e ciò in violazione della stessa legge n. 14.

Sta di fatto che, come comprova l'omissione del menzionato rapporto annuale, nessuna attività istruttoria compare riguardo alla rilevazione della situazione urbanistica nelle diverse zone del territorio comunale, rilevazione analitica necessariamente propedeutica all'elaborazione del nuovo Regolamento sul Piano casa, soprattutto in ordine alla criticità della dotazione esistente degli standard, ai fini di una valutazione prospettica degli effetti che con nuovi interventi edilizi di ampliamento o di ristrutturazione vengono a prodursi sull'assetto urbanistico del Comune, già così deteriorato come sopra cennato.

Per intanto, dato l'assetto urbanistico del Comune di Gioia compromesso e scadente per il sottodimensionamento degli standard, con particolare riguardo alle aree riservate ad attrezzature di

interesse comune particolarmente vulnerate dall'insediamento di strutture commerciali, tra cui un centro commerciale di interesse locale, assolutamente incompatibili con la destinazione di zona, come acclarato con diverse sentenze del Consiglio di Stato, un Regolamento come quello proposto, con un impianto complessivo indebitamente ampliativo-permissivo rispetto alle norme regionali, presenta un complesso di previsioni normative chiaramente viziate da irragionevolezza. Tanta Irragionevolezza risalta macroscopicamente all'art. 10, comma 2, lett. f), laddove gli interventi straordinari sia di ampliamento sia di ristrutturazione sono consentiti addirittura nelle zone omogenee tipizzate "F" dal vigente PRG. Vale a dire, nelle denunciate condizioni di criticità dell'assetto urbanistico gioiese, un vero colpo di grazia proprio per le aree a servizi.

Conviene, altresì, ad esempio, sotto il profilo dell'irragionevolezza, sottolineare le norme del Regolamento a carattere ampliativo ed agevolativo riguardo in generale agli interventi di ampliamento volumetrico. Se essi nello spirito della legge sono specialmente finalizzati al sostegno dell'attività edilizia ed al soddisfacimento del fabbisogno abitativo, appaiono poco rispondenti all'interesse generale nella descritta situazione del Comune di Gioia del Colle, in cui l'attività edilizia risulta oggettivamente inibita per la saturazione del mercato edilizio e non sono presenti particolari condizioni di fabbisogno abitativo.

2.5. Violazione di legge: violazione dell' art. 6 della L.R. n. 14/2020 riguardante i *Limiti di applicazione*

Non è da mettere in dubbio che l'art. 6 della menzionata Legge Regionale n. 14, già così come rubricato, esprima un carattere esclusivamente limitativo-impeditivo degli interventi straordinari di ampliamento e di demolizione di cui agli artt. 3 e 4 della medesima. Così come espressamente limitativo-impeditivo è il tenore del comma 2 che, con la deliberazione consiliare prevista, sopra richiamata, consente ai comuni di disporre l'esclusione di parti del territorio comunale in relazione a caratteristiche storico-culturali, morfologiche, paesaggistiche e alla funzionalità urbanistica; nonché la perimetrazione di ambiti territoriali nei quali subordinare gli interventi straordinari a specifiche "limitazioni o prescrizioni".

Al contrario il nuovo Regolamento proposto per il Comune di Gioia, con una logica ed un impianto ampiamente permissivo e disinvoltamente liberalizzante di principio, contiene un gran numero di norme del tutto ampliative rispetto alle norme regionali.

In questi termini il Regolamento in parola risulta affetto dal vizio di violazione di legge, oltre che da eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento;

E' necessario segnalare in quanto illegittimi per un contenuto ampliativo rispetto al precetto dell'art. 6 della L.R. n. 14/2009 i seguenti articoli:

L'art. 3 (interventi di ampliamento), comma 1 nella misura in cui estende rispetto al D.M. n. 1444/1968 la tipologia degli usi strettamente connessi con le residenze;

L'art. 7 (procedimento), comma 1, lett. e) in quanto consente per gli interventi di ampliamento volumetrico che la valutazione strutturale ai fini antisismici può limitarsi alla sola parte aggiuntiva, se l'ampliamento si presenti, quantunque contiguo, dal punto di vista strutturale e statico indipendente dall'edificio esistente;

L'art. 7, comma 3, laddove prevede che, in caso di dimostrata impossibilità di reperire gli spazi per parcheggi pertinenziali, è consentita la monetizzazione degli spazi mediante il pagamento di una

somma pari al costo base di costruzione relativo ad un edificio residenziale ridotto al 60% per metro quadro di spazio per parcheggio da reperire;

L'art. 9 (aree a standard) per le modalità in cui viene disciplinata la monetizzazione degli standard;

L'art. 10 (limiti di applicazione) laddove al comma 2, alla lettera a) ammette gli interventi di ampliamento "nelle zone tipizzate omogenee A2 del vigente PRG in contrasto con l'art. 6 della L.R. n.14/2009 che al comma 1, lett.a) esclude tassativamente la realizzazione degli interventi di cui agli artt. 3 e 4 nelle zone territoriali omogenee A) di cui al D.M. n. 1444/1968 "o a esse assimilabili"; e li ammette addirittura in totale violazione dell'art. 10 delle vigenti NTA. Come pure prevede che l'ampliamento non dovrà comportare l'aumento dell'altezza massima dell'edificio esistente "fatte salve le lievi variazioni (lievi secondo chi ?) derivanti dalla necessità di adeguamento dell'altezza degli ambienti abitabili per il rispetto delle norme igienico sanitarie". Così come esclude dal computo dell'altezza massima dell'edificio esistente i torrioni scala, vani tecnici ed eventuali superfetazioni in genere;

L'art. 10, comma 2 lettera c) nella misura in cui nelle zone tipizzate omogenee D2 dal vigente PRG, andando oltre il limite massimo complessivo massimo del 20% stabilito dalla legge, consente cumulativamente l'ampliamento del 20% della volumetria esistente degli edifici residenziali più l'ampliamento del 20% di quella degli edifici non residenziali. Tale indebita cumulazione risalta ancora di più se si considera che nella zona PIP gioiese per conformazione plano-volumetrica gli opifici artigiani e le relative abitazioni risultano in generale strutturalmente strettamente contigui e connessi;

L'art 10, c. 2, lett. d), laddove nelle zone direzionali e commerciali (D4 di PRG) estende gli interventi sia di ampliamento sia di demolizione degli edifici preesistenti in misura proporzionale alle destinazioni preesistenti senza alcuna specificazione entro quali limiti;

L'art. 10, comma 2, lett. e), nella misura in cui senza una *ratio* consente nella zone omogenee tipizzate E1, E2, E3 oltre gli interventi di ampliamento nella misura del 20% degli edifici esclusivamente residenziali, anche l'ampliamento del 20% degli edifici a destinazione mista mediante cambio di destinazione d'uso "di parte degli annessi agricoli posti in contiguità fisica all'immobile residenziale (in violazione peraltro anche delle NTA vigenti). Più addirittura un ulteriore ampliamento nella misura sempre del 20% di edifici non residenziali. Va da sé, per altro, che non viene tenuto in alcun conto che in dette zone agricole l'indice di fabbricabilità previsto da PRG, è come è noto, lo 0,03%; Va detto chiaramente che l'estensione degli interventi di ampliamento e di demolizione-ricostruzione alle zone agricole appare ingiustificabile, in considerazione del fatto che il Piano casa, fin da quando è comparso nell'ordinamento pone quali principali finalità la riqualificazione del patrimonio edilizio residenziale e la mitigazione del fabbisogno abitativo;

L'art. 10, comma 2, alla lett. f), laddove, andando oltre i limiti della legalità e della ragionevolezza, nelle zone omogenee tipizzate F, tanto famigerate a Gioia del Colle per i trascorsi di un lungo contenzioso in sede giurisdizionale, tanto defaticante e oneroso per il Comune, consente gli interventi tanto di ampliamento quanto di demolizione e ricostruzione degli edifici residenziali "a condizione che l'intera volumetria risultante a seguito dell'intervento venga destinata a residenza e/o agli usi strettamente connessi con le residenze";

L'art. 10, comma 2, lett. g), ove consente gli interventi di cui agli art. 3 e 4 nelle nei Siti di Importanza Comunitaria e nelle Zone di Protezione Speciale " a condizione che vengano preceduti da valutazione, sotto il profilo dell'incidenza ambientale, secondo le norme sulla valutazione dell'impatto ambientale". E ciò in contrasto con l'art. 6 della L.R. n. 14, che al comma 1, lett. h) esclude espressamente gli interventi in tali aree

“salvo che le relative norme o misure di salvaguardia o i relativi strumenti di pianificazione consentano interventi edilizi di tale natura”;

2.6. Violazione di legge con specifico riguardo agli interventi nelle zone A di PRG : violazione dell'art. 6, comma 1, lett. a) e lett. b) della L.R. n. 14/2020; espressa violazione dell'art. 10 delle vigenti Norme Tecniche di Attuazione – Eccesso di potere sotto il profilo della falsa ed erronea interpretazione ed applicazione della legge

Non è solo l'art. 6, comma 1, lett. a) della L.R. n. 14/2009 che stabilisce che non è ammessa la realizzazione degli interventi di cui agli artt. 3 e 4 “all'interno delle zone territoriali omogenee A) di cui all'art. 2 del D.M. n. 1444/1968 o a esse assimilabili così come definite dagli strumenti urbanistici generali o dagli atti di governo del territorio comunali, salvo che questi strumenti o atti consentano interventi edilizi di tale natura. Superfluo sottolineare il tenore della suddetta norma che non può lasciar dubbi sull'esclusione degli interventi in questione nelle zone A) di PRG nelle loro varie specie (A1, A2 ed eventualmente altre) localmente previste . Il senso del significato letterale della norma è reso inequivocabile nella formula linguistica “o a esse assimilabili”, e tanto basta.

E' espressamente lo strumento urbanistico del Comune di Gioia che, nell'art. 10 delle NTA esclude tali interventi.

Detto art. 10 delle vigenti Norme Tecniche di Attuazione, rubricato *Zona di rispetto al Centro Storico A2*, al primo comma, testualmente recita: *In tale zona si deve tendere a mantenere l'attuale assetto architettonico-ambientale; l'attività edilizia sarà dunque soprattutto indirizzata verso il risanamento conservativo, limitando la demolizione-ricostruzione a quei pochi casi ritenuti indispensabili per motivi statici, artistici o ambientali e la cui sostituzione non sia di danno all'assetto urbanistico e ambientale del quartiere. Sono consentite in tale zona: - il restauro conservativo degli edifici, le opere di consolidamento statico e quelle di bonifica igienica e distributiva dei fabbricati; - la demolizione e ricostruzione di corpi di fabbrica che rientrino nelle categorie citate al 1° comma del presente articolo previo parere della Soprintendenza ai Monumenti.*

E' indiscutibile, pertanto, a mente del precitato art. 10 delle NTA, che lo strumento urbanistico vigente non consente in modo assoluto gli interventi di ampliamento di cui all'art. 3 della legge regionale, come invece *contra legem* pretende l'Amministrazione con il contestato nuovo Regolamento proposto.

Sicché, dato il chiaro disposto dell'art. 10 delle NTA prima riportato, il contestato comma 2, lett. a) dell'art. 10 del menzionato schema di Regolamento viola, altresì, il più volte citato art. 6 della L.R. n. 14, che al primo comma, lett. b) non ammette la realizzazione degli interventi di cui agli articoli 3 e 4 *nelle zone nelle quali lo strumento urbanistico generale consenta soltanto la realizzazione di interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria e risanamento conservativo*, come appunto nel caso di specie.

Né valgono a conseguire l'insussistente ammissibilità degli interventi in questione le inconferenti integrazioni (peraltro di scarsa comprensibilità) aggiunte alla lett. a) del menzionato comma 2 dell'art. 10 nella seconda edizione del Regolamento. Secondo cui sono ammessi gli interventi di ampliamento *per edifici costruiti dopo il 1967* (perché proprio quell'anno ?) *ovvero già oggetto di titoli edilizi (sic)* e che *l'ampliamento volumetrico deve essere realizzato in aderenza al corpo principale, ovvero a manufatti esistenti, ove gli stessi risultino legittimati da apposito titolo edilizio*; ed inoltre che gli interventi *potranno essere sottoposti al parere della Soprintendenza, qualora trattasi di interventi di particolare complessità che comportino modifiche sostanziali all'assetto architettonico dell'immobile.*

Ne consegue che la previsione normativa contenuta nell'art. 10, comma 2, lett. a) dello schema di nuovo Regolamento, riguardante le zone A2, risulta illegittima, oltre che per violazione di legge, per eccesso di potere per falsa ed erronea interpretazione di legge.

Non si comprende, se mai, per quali ragioni nelle zone A2 non sono stati affatto previsti interventi di demolizione-ricostruzione, pur nei modi e nei limiti fissati nel menzionato art. 10 delle NTA. Proprio siffatti interventi, con una visione urbanistica ampia e organica potevano essere iscritti in un'azione complessiva di riqualificazione edilizia correlata ad una più generale rigenerazione urbana, avvalendosi delle misure previste nel sopramenzionato art. 7-bis della l.r. N. 14/2009.

2.7. Violazione di legge con specifico riguardo agli interventi nelle zone F : violazione dell'art. 6, comma 1, lett. b) della L.R. n. 14/2020; violazione delle NTA di PRG; violazione del principio di legalità e del principio di tipicità del potere e dell'atto amministrativo; violazione del T.U. in materia edilizia (artt. 12, 22 e 23, 27 e ss. gg. del Titolo v); violazione dell'art. 36 del TUE; violazione degli artt. 19 e 21 della L. n. 241/1990 - Eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento e della manifesta illogicità

L'art. 10, del Regolamento, identico nelle due cennate edizioni tranne le integrazioni che di seguito qui si contestano, al comma 2, lett. f) risulta illegittimo in quanto viola l'art. 6 (Limiti di applicazione) della L.R. n. 14/2009 che, al primo comma, lett. b) esclude gli interventi nelle zone nelle quali lo strumento urbanistico consenta soltanto la realizzazione di interventi di manutenzione, restauro e risanamento conservativo, prevedendo , però, che *è ammessa in ogni caso la realizzazione degli interventi di cui agli artt. 3 e 4 nelle aree a standard urbanistici ex d.m. lavori pubblici 1444/1968, ove le norme tecniche di attuazione (NTA) dello strumento urbanistico generale prevedano anche la realizzazione di nuove costruzioni.*

Posto che le vigenti NTA del PRG non prevedono “anche la realizzazione di nuove costruzioni”, meno che mai a destinazione residenziale, tanto gli interventi di ampliamento quanto gli interventi di demolizione-ricostruzione devono ritenersi non ammessi dalla legge proprio a norma del succitato art. 6.

Ne consegue che l'art.10, comma 2, lett. f) dello schema di Regolamento sul Piano Casa è illegittimo in quanto ammette nelle zone omogenee tipizzate F dal vigente PRG sugli edifici residenziali interventi di ampliamento e ristrutturazione con destinazione residenziale dell'intera volumetria risultante a seguito dell'intervento.

Senza tralasciare che gravemente illegittima risulta la previsione, ivi contenuta, dell'ammissibilità di interventi di ampliamento anche sugli edifici non residenziali a condizione che l'intera volumetria risultante venga destinata a residenza e/o ad usi strettamente connessi con le residenze, *previo pagamento del contributo di costruzione in misura doppia onde compensare la riduzione delle aree a standard dalla disponibilità urbanistica prevista dal vigente PRG.*

Così come formulata, poi, tutta la lettera f) del comma 2 dell'art. 10 del nuovo Regolamento sul Piano casa, risulta, altresì, a colpo d'occhio manifestamente illogica rispetto alle sopra descritte criticità delle aree destinate a servizi di quartiere, sottodimensionate ed inficiate come già detto, nel territorio del Comune di Gioia. Una siffatta disposizione, ove assentita, recherebbe ulteriori danni ad un assetto urbanistico già pregiudicato.

Intanto, nella seconda edizione dello schema di Regolamento – quella della proposta di deliberazione n. 105 del 17.11.2020 – nell'art. 10, c. 2, lett. f) è stato modificato ed integrato il comma che recitava che *sono consentiti gli interventi di ampliamento degli edifici non residenziali ... preesistenti alla data di*

adozione del vigente PRG (14/07/1972) a condizione che ecc. ecc. con il seguente (che qui si riporta per la parte più significativa di modifica): “sono consentiti gli interventi di ampliamento degli edifici non residenziali legittimi e/o regolarmente autorizzati preesistenti alla data di adozione del vigente PRG (14/07/1972) a condizione che tali interventi edilizi siano subordinati alla redazione a cura dei proponenti di una verifica del territorio di riferimento che garantisca in primis la sufficienza di detti standard rispetto agli abitanti insediati”.

Ebbene una modifica di questo tenore aggrava pesantemente il quadro delle illegittimità che affliggono il menzionato art. 10, comma 2, lett. f).

Infatti la condizione aggiunta che subordina l'ammissibilità degli interventi alla *redazione, a cura dei proponenti, di una verifica del territorio di riferimento che garantisca la sufficienza degli standard rispetto agli abitanti insediati* vulnera pesantemente un principio cardine del nostro ordinamento: il principio di legalità con il conseguente principio della tipicità del potere e dell'atto amministrativo.

Secondo il principio di legalità, che trova fondamento costituzionale nell'art. 97, oltre che negli artt. 23, 24, 25, 103 e 113, ed è ormai sancito, con la legge n. 241/1990, nei principi generali dell'attività amministrativa (art. 1) è solo la legge che può attribuire il potere amministrativo e solo agli organi della p.a., sicché unica fonte normativa per l'attribuzione del potere e la regolazione del suo esercizio è unicamente la legge.

La *verifica* che, in modo stravagante, si pretende esercitabile da parte di soggetti privati, come sopra riportato, attiene, invece, tra i poteri tipici della p.a. (autorizzatorio, concessorio, ablatorio, sanzionatorio, di programmazione ecc.), al tipico potere di controllo (antecedente o susseguente, successivo, concomitante ecc.), a carattere autoritativo, unilaterale, esclusivo e inderogabile che la legge attribuisce soltanto alla pubblica amministrazione posta in posizione di supremazia rispetto ai soggetti privati. Diviene pertanto illegale e abusiva la pretesa dell'esercizio di un tal potere pubblicistico da parte appunto di soggetti privati, tranne quelli a cui la legge eccezionalmente lo conferisce in quanto esercenti funzioni di pubblica utilità.

Tale potere di verifica in capo esclusivamente alla p.a. è espressamente statuito nel T.U. in materia edilizia (D.P.R. 8 giugno 2001, n. 380) e presiede espressamente tanto il Titolo II (artt. 20, 22, 23) tanto e soprattutto il Titolo IV attinente la vigilanza sull'attività urbanistico edilizia (art 27 e ss. gg.).

Detto potere è, altresì, richiamato in modo puntuale nell'art. 19, come sostituito e modificato, della Legge n. 241 del 1990, disciplinante la *Segnalazione certificata di inizio di attività* che, oltre alle *verifiche preventive* formulate nel primo comma, nel sesto comma in modo specifico prevede, testualmente, *l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione*. All'amministrazione, come si vede, e soltanto ad essa, non già al privato segnalante.

Va da sé, peraltro che la SCIA, cui espressamente fa riferimento la legge regionale (art. 7) per la realizzabilità degli interventi previsti, ormai per pacifica giurisprudenza, dopo la storica pronuncia dell'Adunanza plenaria del C. d. St. n. 15 del 2011, è a tutti gli effetti un atto di autonomia privata e non già un provvedimento tacito di autorizzazione; che, perciò, non può conferire al segnalante il potere di verifica che solo l'amministrazione può esercitare, nella diversa forma inibitoria-impeditiva, repressiva o conformativa.

Al privato, titolare di un interesse legittimo pretensivo, pertanto, non può appartenere alcun potere di verifica di stampo pubblicistico, competendogli, invece, l'obbligo di autocertificare la sussistenza dei

requisiti e dei presupposti previsti dalla legge, primo fra tutti, di particolarissima importanza nel caso di specie gioiese, la compatibilità urbanistica dell'intervento da realizzare (art. 23 TUE).

La *redazione della verifica della sufficienza degli standard*, prevista come condizione nella menzionata lett. f) del comma 2 dell'art. 10 come formulato nella seconda edizione dello schema di Regolamento, al contrario, giunge, così, a rovesciare la supremazia del potere pubblico sul privato cittadino nel suo contrario.

Ugualmente illegittima, poi, appare la disposizione che circoscrive l'ammissibilità degli interventi di ampliamento agli edifici *preesistenti alla data di adozione del vigente PRG (1972)*. Ammesso e non concesso che gli interventi edilizi anteriori al piano regolatore non soggiacessero allora alla condizione della compatibilità urbanistica, essi risulterebbero comunque illegittimi ora per incompatibilità urbanistica con la normativa vigente. Tale previsione normativa, pertanto, lede indiscutibilmente il principio della doppia conformità sancito dall'art. 36 del TUE n. 380/2001-

Infine la disposizione di cui alla lett. f) del comma 2 dell'art. 10 dello schema di Regolamento risulta, altresì inficiata dal vizio di eccesso di potere per manifesta illogicità e sviamento rispetto a tutte le criticità già descritte esistenti nel Comune di Gioia del Colle, soprattutto proprio nelle zone F, inficiate e compromesse, ed al sottodimensionamento degli standard nei vari quartieri.

Per tutto quanto sopra

CHIEDONO

ai sensi e per gli effetti dell'art. 65 dello Statuto comunale, che:

- 1) Il Sindaco dia risposta alla presente istanza in tutte le deduzioni formulate, valutando l'opportunità di adottare per il Piano Casa altro e diverso provvedimento;
- 2) Sia data comunicazione al Consiglio Comunale, a cura del suo Presidente, dell'istanza presentata e della relativa risposta.

Gioia del Colle, 7 dicembre 2020

MARIA ANTONIETTA SCARNERA

VITO ANTONIO FALCONE

VITO ANTONIO MARVULLI

GIOVANNI VASCO