

Publicato il 26/08/2019

N. 05876/2019REG.PROV.COLL.

N. 08280/2012 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8280 del 2012, proposto dal Comune di Modugno, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Cristina Carlucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Renzo Cuonzo in Roma, via Monte di Fiore, n. 22,

contro

- **** S.r.l. e **** S.r.l., in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato ****;

- ANAS S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

- la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. per la Puglia, Sez. III, n. 1055/2012, resa tra le parti, concernente il diniego del permesso di costruire per la realizzazione di una struttura "hospice".

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle società ****. S.r.l., nonché dell'ANAS S.p.a.;

Vista l'ordinanza della Sez. IV di questo Consiglio di Stato n. 4844 del 12 dicembre 2012;

Viste le memorie e le memorie di replica;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 9 luglio 2019, il Consigliere Antonella Manzione e uditi per le parti l'avvocato Renzo Cuonzo, su delega dell'avvocato Cristina Carlucci, l'avvocato Giuseppe Pecorilla, su delega dell'avvocato Felice Eugenio Lorusso, e l'avvocato dello Stato Giuseppe Cimino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso dinanzi al T.A.R. per la Puglia (n.r.g. 245/2010), le società **** S.r.l., impugnavano, chiedendone l'annullamento, il provvedimento di cui alla nota prot. n. 61155 del 24 novembre 2009 con il quale il Comune di Modugno ha negato l'attivazione del procedimento semplificato mediante Conferenza dei servizi di cui all'art. 4 del d.P.R. n. 447/1998 per la realizzazione di una struttura "*hospice*" con annessa foresteria e edificio polifunzionale. Il Comune ha ritenuto l'intervento in contrasto con il contenuto della delibera di Consiglio comunale n. 82/2000, i cui allegati grafici qualificano la zona interessata alla costruzione dell' "*hospice*" come "*verde di rispetto*", con ciò ponendosi in contrasto con l'art. 15 delle N.T.A. che prevedono una procedura particolare in carenza di piano dei servizi, come nel caso di specie in conseguenza della ridetta incompatibilità.

2. Il T.A.R. per la Puglia, con la sentenza n. 1055 del 2012, depositata in data 25 maggio 2012 marzo 2009, accoglieva il ricorso, condannando il Comune alle spese

di giudizio. In particolare, il giudice di prime cure riteneva dirimente il mancato riconoscimento della natura di variante alla delibera del Consiglio comunale n. 82 del 27 novembre 2000, asseritamente ostativa alla realizzazione dell'intervento, posta a base dell'impugnato diniego, che peraltro riporta tale zonizzazione ostativa nelle sole parti grafiche.

3. Il Comune di Modugno ha proposto appello per ottenere la riforma della sentenza impugnata e la conseguente reiezione del ricorso di primo grado, insistendo sulla valenza ostativa dei contenuti della delibera n. 82/2000, peraltro erroneamente qualificata come "*variante*" dal giudice di prime cure e comunque sul contrasto con le indicazioni dell'art. 15 delle N.T.A. al vigente P.R.G.

4. Con ordinanza n. 4844 del 12 dicembre 2012 la Sez. IV di questo Consiglio di Stato accoglieva la domanda di sospensione dell'efficacia della sentenza del Tribunale amministrativo regionale presentata in via incidentale dal Comune di Modugno avuto riguardo *«all'entità ed alla natura delle questioni dedotte»*, tali da rendere opportuno *«lasciare la res adhuc integra fino alla definizione del merito»*.

5. Si è costituita in giudizio l'ANAS, interessata alla controversia solo in ragione degli invocati adeguamenti urbanistici alla mutata viabilità, che avrebbero ispirato la delibera di "*adeguamento*" da parte del Consiglio comunale di Modugno.

6. Si sono altresì costituite in giudizio le società ricorrenti in primo grado, insistendo per la reiezione dell'appello. Con memoria da ultimo depositata in data 7 giugno 2019 esse hanno ricapitolato la vicenda, richiamando anche la giurisprudenza che, in caso di contrasto tra allegati grafici e parti normative di un atto di pianificazione territoriale, ritiene comunque prevalenti queste ultime.

6. All'udienza del 9 luglio 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

7. L'appello è infondato.

8. Viene all'evidenza nel caso di specie la procedura semplificata introdotta dal d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447, "Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi" che in particolare all'art. 4, rubricato "Procedimento mediante conferenza dei servizi", consente di utilizzare tale metodica di disamina congiunta delle varie istanze finalizzate a legittimare la realizzazione di un intervento relativo ad un impianto produttivo *lato sensu* inteso.

Nel caso di specie, le società ricorrenti in primo grado intendevano realizzare un complesso comprensivo di struttura "*hospice*" e annessi servizi, inclusa foresteria, per i quali l'art. 15 delle N.T.A. vigenti *ratione temporis* imponevano apposito Piano e, soprattutto, la necessaria compatibilità urbanistica.

9. Oggetto della controversia è, appunto, la ritenuta incompatibilità urbanistica di parte dell'intervento - tale da invalidarne la gestione in termini di edilizia convenzionata - in quanto ricadente, secondo la prospettazione del Comune di Modugno, non tra le "Zone per servizi delle aree produttive", disciplinate dal richiamato art. 15 delle N.T.A. del P.R.G., bensì con destinazione "*a verde*", risultante nella rappresentazione grafica del lotto rilevabile dagli allegati alla delibera n. 82/2000.

10. Le società appellate, allo scopo di rafforzare la propria tesi originaria, ovvero l'errore di campitura effettuato nella rappresentazione grafica in questione, non corrispondente ai contenuti dei vigenti strumenti urbanistici, invocano, in particolare

nella memoria da ultimo depositata, la prevalenza attribuibile comunque alla parte narrativa delle scelte, in quanto contenente l'effettiva regolamentazione.

Come affermato dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, alle cui risultanze il Collegio intende adeguarsi, se sussiste una discrasia tra parte normativa e parte grafica delle prescrizioni di Piano regolatore generale, torna infatti pienamente applicabile la *regula iuris* per cui occorre dare prevalenza alla prima (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 13 gennaio 2015, n. 49). Trattasi di un indirizzo ermeneutico del tutto coerente e che si affianca a quello per il quale, in omaggio al principio generale di tutela dell'affidamento, in caso di contrasto tra tavole planimetriche allegare allo strumento urbanistico, il dubbio circa la disciplina di Piano da applicare ad un determinata area va risolto nel senso meno oneroso per la proprietà (Cons. Stato, Sez. IV, 19 settembre 1993; id., 16 luglio 2007, n. 3081).

11. Rileva tuttavia il Collegio come nel caso di specie non sia neanche in discussione il ridetto contrasto, stante che la divergente rappresentazione grafica accede ad un atto, quale la delibera di Consiglio comunale n. 82 del 2000, che lo stesso Comune di Modugno ritiene non qualificabile come “*variante*” allo strumento urbanistico (pag. 5 del ricorso), addebitando a tale erronea qualificazione la ricostruzione sbagliata del Giudice di prime cure. In sintesi, pur non avendo inteso procedere ad adottare uno strumento urbanistico al di fuori del paradigma procedurale imposto dalla normativa, l'Amministrazione appellante ha ritenuto di poter attribuire allo stesso identica funzione costitutiva della destinazione urbanistica indicata. A prescindere, cioè, dal *nomen iuris* attribuito al provvedimento consiliare *de quo*, ne risulta chiara la ritenuta utilizzabilità - *rectius*, utilizzazione - per imprimere un determinato contenuto di zona al territorio interessato, a prescindere dalla sua effettiva rispondenza al regime urbanistico vigente sulla base degli atti di pianificazione regolarmente approvati. Se, infatti, la delibera n. 82/2000 voleva essere soltanto un atto a valenza ricognitiva, finalizzato, come parrebbe desumibile

dall'oggetto, all'esigenza di adeguare gli elaborati tecnici e grafici del vigente P.R.G. alle prescrizioni dettate dalla D.G.R. n. 5105/1995 di approvazione dello stesso rendendo altresì "visualizzabili" le successive modifiche correttamente apportate, la grafica non poteva che corrispondere, ancorché in maniera riassuntiva e sovrapposta, alle scelte di governo del territorio codificate in precedenza; se invece, come parrebbe essere avvenuto, attraverso tale atto il Comune ha inteso apportare anche "ritocchi", pur ritenuti coerenti con le varianti in precedenza approvate, in particolare quella cosiddetta "ANAS" in quanto attinente alla relativa viabilità, allora l'atto sarebbe irrimediabilmente viziato dall'avvenuta adozione in forma per così dire indebitamente semplificata, in quanto tale inidonea ad incidere sul P.R.G. e conseguentemente a motivare, come in concreto avvenuto, il diniego o il rilascio di un titolo edilizio in ragione della zonizzazione (solo) in tale sede indicata.

Quand'anche, dunque, l'intento sotteso alla scelta deliberativa si identifichi, secondo la - in verità tutt'altro che chiara - ricostruzione fornita dai competenti uffici comunali, in un atto di mero recepimento dovuto nel P.R.G. della mutata viabilità determinata dalla variante alla S.S. 96, esso non può tuttavia estrinsecarsi in un *tertium genus* di provvedimento, né ricognitivo, né variante, dichiarando le finalità del primo, ma rivendicando gli effetti della seconda.

12. Solo per completezza, infine, il Collegio rileva come l'affermato contrasto dell'intervento, nella parte riguardante la struttura *hospice*, in quanto insistente su area a verde e non destinata a servizi per insediamenti produttivi comunque riveniente dal P.R.G., a prescindere dai contenuti della delibera del 2000, oltre a non essere esplicitato in maniera comprensibile nell'impugnato diniego, così da renderne intellegibile la fonte, non appare provato, nemmeno in via di mero principio, neppure nell'odierno giudizio. A ciò non può sopperire infatti la sola affermazione, comunque non dimostrata, dell'insistenza dell'intervento in zone di ipotetico rispetto stradale (il «*doveroso rispetto delle distanze a prescindere dalla destinazione di zona*» di

cui a pag. 6 dell'appello, invocato dopo aver ricordato l'insistenza in loco di «*svincoli e viabilità di rilevanza strategica*»), peraltro mai evidenziata in corso di istruttoria.

13. Conclusivamente, pertanto, il Collegio ritiene che l'odierno appello debba essere respinto e, per l'effetto, confermata la sentenza del T.A.R. per la Puglia n. 1055/2012.

14. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo, con l'eccezione dell'ANAS S.p.a. nei cui confronti può essere disposta la compensazione in ragione della sua sostanziale estraneità agli atti impugnati in prime cure.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza del T.A.R. per la Puglia n. 1055/2012.

Condanna il solo Comune appellante alla rifusione, in favore delle società appellate, delle spese del grado di giudizio che liquida in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre agli accessori di legge; compensa le spese nei confronti dell'ANAS S.p.a.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 luglio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Fulvio Rocco, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Giovanni Orsini, Consigliere