

N. 01158/2025REG.PROV.COLL.

N. 07370/2022 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7370 del 2022, proposto da Michele Ianno, rappresentato e difeso dall'avvocato Pasquale Gargano, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alberto Lauro in Roma, via Luigi Calamatta, 16 e domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

contro

Comune di San Marco in Lamis, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Nino Sebastiano Matassa, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

Anas s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Costanzo Cascavilla e Roberta Anna Ninni, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

Ministero della cultura, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi,

12;

Regione Puglia, Provincia di Foggia, Ente Parco Nazionale del Gargano, ARPA Puglia, Autorità di Bacino della Puglia, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Sezione terza) n. 175 del 28 gennaio 2022

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di San Marco in Lamis, di Anas s.p.a. e del Ministero della cultura;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 ottobre 2024 il consigliere Ofelia Fratamico;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- dalla deliberazione del Consiglio comunale n. 16 del 22 aprile 2014, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 91 del 10 luglio 2014, con la quale il Comune di San Marco in Lamis ha approvato il piano urbanistico generale (PUG);
- dalla deliberazione del Consiglio comunale n. 3 dell'11 gennaio 2011 recante l'adozione del PUG;
- dalla deliberazione del Consiglio comunale n. 8 del 17 febbraio 2012, con la quale il Comune di San Marco in Lamis ha effettuato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 11,

comma 6, della legge regionale n. 20/2001, l'esame delle osservazioni pervenute in merito al PUG adottato, provvedendo, nel contempo, al suo consequenziale adeguamento;

- da tutti gli atti antecedenti, conseguenti o comunque connessi del procedimento.

2. Tali provvedimenti sono stati impugnati dinanzi al T.a.r. per la Puglia dal sig. Ianno Michele, proprietario di un'area la cui capacità edificatoria risultava dimezzata dalla nuova pianificazione, sulla base dei seguenti motivi:

a) violazione di legge (violazione e falsa applicazione dell'art. 7, comma 1, nn. 1 e 2 d.m. n. 1444/1968; violazione dei principi generali in materia di perequazione urbanistica e compensazione; violazione dei principi generali dell'ordinamento); eccesso di potere (contraddittorietà, irrazionalità, violazione del principio di buona amministrazione, violazione del principio di proporzionalità);

b) violazione di legge (violazione e falsa applicazione dell'art. 1 Prot. 1 CEDU e dell'art. 42 Cost.; violazione e falsa applicazione dell'art. 11 legge regionale n. 20/2001; violazione dei principi dell'ordinamento); eccesso di potere (difetto d'istruttoria, contraddittorietà, illogicità, manifesta ingiustizia);

c) violazione di legge (versione falsa applicazione dell'art. 1 Prot. 1 CEDU e dell'art. 42 Cost.; violazione dei principi dell'ordinamento); eccesso di potere (difetto d'istruttoria, contraddittorietà, illogicità, manifesta ingiustizia);

d) violazione di legge (violazione dell'art. 1 Prot. 1 CEDU, dell'art. 42 Cost. e degli artt. 9 e 10 d.P.R. n. 327/2001); eccesso di potere (sviamento, violazione dei principi dell'ordinamento comunitario nazionale).

3. Con la sentenza n. 175 del 28 gennaio 2022 il T.a.r. per la Puglia ha rigettato il ricorso, compensando tra le parti le spese di lite.

4. L'originario ricorrente ha chiesto al Consiglio di Stato di riformare la suddetta pronuncia, affidando il proprio appello a sei articolati motivi così rubricati:

I – Fase rescindente. Sui vizi procedurali: *error in procedendo* (violazione artt. 73 e 54 c.p.a. – violazione principi generali in materia processuale - mancato esame di specifiche difese a carattere processuale);

II - sul capo 4.3 della sentenza impugnata; *error in iudicando* (violazione principi giuridici in materia edilizia ed urbanistica – violazione art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, d.P.R. n. 380/2001 – omissione di pronuncia o difetto di motivazione sulle difese di cui alle memorie di replica);

III - sul capo 4.1 della sentenza impugnata: *error in iudicando* (violazione principi in materia urbanistica – omissione di pronuncia – contraddittorietà – apoditticità - integrazione della motivazione provvedimento);

IV - sul capo 4.2 della sentenza impugnata: *error in iudicando* (errore sul fatto - violazione art. 41 della Carta di Nizza, artt. 3 e 97 Cost. – violazione art. 1, prot. 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo);

V - sul capo 4.4 della sentenza impugnata: *error in iudicando* (violazione principi in materia di espropriazione per pubblica utilità – violazione principi in materia urbanistico-edilizia);

VI - Fase rescissoria. Effetto devolutivo – sintesi e riproposizione dei motivi di ricorso di primo grado.

5. Si sono costituiti in giudizio il Comune di San Marco in Lamis, ANAS s.p.a. e il Ministero della cultura, eccependo l'inammissibilità e, in ogni caso, l'infondatezza nel merito dell'appello.

6. Con memorie del 20 settembre 2024 e del 27 settembre 2024 e repliche dell'8 ottobre 2024 le parti hanno ulteriormente sviluppato le loro argomentazioni, insistendo nelle rispettive conclusioni.

7. Con note depositate nelle date del 22 e del 24 ottobre 2024 il Comune e l'ANAS s.p.a. hanno chiesto che la causa fosse decisa sulla base degli atti, senza previa discussione.

8. All'udienza pubblica del 29 ottobre 2024 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

9. Con il primo motivo l'odierno appellante ha dedotto l'adempimento solo parziale da parte del Comune dell'ordinanza collegiale n. 1250 del 20 luglio 2021 che gli aveva ingiunto di fornire dettagliati chiarimenti scritti sui fatti di causa e l'inammissibilità delle memorie depositate dall'ente locale, non abilitato a formulare difese giudiziali dopo la scadenza dei termini e l'avvenuta celebrazione dell'udienza pubblica dell'8 luglio 2021. Secondo l'originario ricorrente, dunque, la sentenza del T.a.r., che non solo aveva rigettato le sue eccezioni di inammissibilità, ma aveva anche *“ripreso numerose considerazioni e passaggi delle difese erariali”*, sarebbe stata inficiata, sotto il suddetto profilo, da *“un vizio procedurale...conclamato ed evidente”* e come tale, sarebbe stata meritevole di riforma.

10. Con il secondo motivo l'appellante ha lamentato l'erroneità della pronuncia di primo grado, nella quale il T.a.r. non avrebbe adeguatamente considerato – nel ritenere legittima la scelta pianificatoria di ridurre la capacità edificatoria dell'area di sua proprietà, sulla quale esisteva un immobile condonato – il fatto che il Comune, pur nell'esercizio del suo ampio potere discrezionale, non potesse non tener conto dell'esistenza di un volume ormai legittimo a tutti gli effetti di legge. Tale circostanza, a parere dell'originario ricorrente, sarebbe stata *“completamente trascurata”* dal giudice

di primo grado, che avrebbe finito per avallare ingiustamente la cancellazione da parte dell'ente locale di *“un diritto quesito del cittadino”*, costituito dal fabbricato condonato, i cui volumi, peraltro, non sarebbero stati *“affatto precari in quanto...realizzati in muratura, con copertura in lamiera e...perfettamente funzionali”*.

11. Con il terzo motivo, l'appellante ha, inoltre, dedotto l'omessa pronuncia e il difetto di motivazione della sentenza impugnata, nella quale il T.a.r. non avrebbe dato risposta alle sue censure, limitandosi a richiamare, in verità in modo contraddittorio, l'art. 7 del d.m. n. 1444/1968, senza in alcun modo motivare la decisione di ritenere legittime, in una zona A come quella in questione, la subordinazione degli interventi costruttivi alla redazione di un PUE e la previsione della cessione gratuita di aree a standard al Comune, senza alcuna perequazione urbanistica.

12. Con il quarto ed il quinto motivo il ricorrente ha, poi, sostenuto che il T.a.r. fosse incorso in un *“chiaro travisamento”* sull'assenza della necessità di ripubblicazione del PUG a seguito delle modifiche apportate alla originaria versione, perché i cambiamenti introdotti, lesivi dei suoi interessi, non rappresentavano esclusivamente l'esecuzione di quanto prescritto dalla Regione, costituendo, al contrario, modifiche puntuali alla pianificazione apportate dal Comune nell'esercizio del suo potere discrezionale, dirette, per di più a sottrarre diritti edificatori ormai quesiti e, dunque, ad attuare un esproprio *“mascherato”* senza alcun indennizzo e perciò in contrasto con i principi dettati dalla CEDU.

13. Con il sesto motivo l'odierno appellante ha, infine, riproposto in appello le doglianze già formulate in primo grado relative: a) alla inconciliabilità tra la qualificazione come zona A delle aree di sua proprietà e la necessità di redigere un PUE e di provvedere alla cessione gratuita di aree a standard, senza la possibilità di

beneficiare della perequazione urbanistica; b) alle violazioni procedurali e alla avvenuta sottrazione delle garanzie partecipative dopo le modifiche al PUG; c) alla natura di diritto quesito del volume assentito in sanatoria; d) al carattere di “*espropriazione velata*” della disciplina urbanistica varata dal Comune con il nuovo PUG.

14. Le suddette censure non sono fondate e devono essere rigettate.

15. Quanto ai pretesi *errores in procedendo*, il decorso dei termini assegnati dal T.a.r. per l'adempimento dell'ordinanza istruttoria n. 1250/2021 ai fini del deposito dei chiarimenti sui fatti di causa non avrebbe potuto elidere, come del resto evidenziato dalla difesa del Comune, gli ordinari diritti processuali delle parti evocate in giudizio le quali, per la avvenuta fissazione della nuova udienza pubblica di discussione conservavano la facoltà di depositare memorie e documenti in vista di quest'ultima entro i termini fissati dall'art. 73 c.p.a.

16. Sul punto la giurisprudenza amministrativa prevalente afferma, infatti, che “*il rispetto dei termini perentori di cui all'art. 73 c.p.a. non è da commisurare alla data della prima udienza fissata per la discussione, poi successivamente rinviata, poiché la perentorietà del termine per il deposito di memorie difensive e documenti costituisce espressione di un precetto di ordine pubblico processuale posto a presidio del contraddittorio, con la conseguenza che i termini di cui all'art. 73 vanno computati in relazione all'effettiva data di trattazione della causa (ex aliis, Cons. Stato, sez. III, n. 3477 del 2018)*” (Cons. Stato, Sez. VI, 22 maggio 2024, n. 4542; cfr. anche Cons. Stato, Sez. VII, 9 aprile 2024, n. 3236).

17. Quanto all'inserimento dei terreni dell'odierno appellante in zona A, alla sottoposizione di essi a previsioni a cui il Comune non avrebbe potuto assoggettarli proprio per tale classificazione e alla pretesa illegittima cancellazione di un “diritto quesito”, costituito dalla volumetria oggetto di sanatoria, occorre, invece, precisare

che con l'approvazione definitiva del PUG, il fondo di proprietà del sig. Ianno è stato inquadrato nel *“contesto urbano consolidato della seconda espansione storica da tutelare”* che, secondo l'art. 23/S delle NTA, *“è costituito dalla parte urbana del Centro Antico, definitasi sul versante collinare settentrionale, caratterizzata da un impianto di isolati a doppia schiera e da una struttura viaria scalettata, meritevoli di conservazione”*. Tale contesto territoriale è equiparato effettivamente dall'art. 4-ter/S delle NTA, ai fini dell'applicazione del d.m. n. 1444/1968, alla zona A, ma ciò non significa – come, del resto, già condivisibilmente sottolineato dal T.a.r. – che il Comune con la nuova pianificazione non potesse imporre per gli interventi da realizzarvi la redazione di un piano attuativo, finalizzato all'eliminazione dei detrattori per l'ambiente e il contesto urbanistico e all'individuazione delle aree a standard.

18. In considerazione della peculiarità della zona, che si presenta di pregio nel suo complesso, ma anche da un lato inficiata da alcune *“superfetazioni edilizie”* e alcuni punti di degrado e dall'altro da aree ancora libere, la scelta effettuata dall'Amministrazione comunale con il nuovo PUG, lungi dal risultare contraddittoria, palesemente errata o irragionevole si manifesta, al contrario, sufficientemente motivata e congrua e, come tale, non risulta ulteriormente sindacabile nella presente sede poiché, come ribadito dalla Sezione, anche in recenti pronunce, *“le scelte urbanistiche costituiscono valutazioni di merito sottratte al sindacato giurisdizionale di legittimità, salvo che risultino inficiate da errori di fatto, abnormi illogicità, violazioni procedurali, ovvero che, per quanto riguarda la destinazione di specifiche aree, risultino confliggenti con particolari situazioni che abbiano ingenerato affidamenti e aspettative qualificate”* (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, n. 3039 del 2024).

19. La suddetta ricostruzione non è, poi, in alcun modo contraddetta dalla mancata previsione, nel contesto in questione, dei benefici derivanti dalla perequazione

urbanistica, concretamente applicabile, come precisato dal T.a.r., solo nelle zone in cui, diversamente dal caso in esame, esistano vaste aree ancora non edificate ed altrettanto vaste aree da acquisire al patrimonio pubblico.

20. L'odierno appellante ha, inoltre, lamentato l'illegittimità del nuovo PUG che lo avrebbe ingiustamente privato della volumetria condonata e l'erroneità della sentenza del T.a.r. che avrebbe immotivatamente sottovalutato tale importante circostanza.

21. Tale censura non è fondata, poiché ciò che emerge da una attenta lettura della nuova disciplina urbanistica costituisce, in verità, non una lesione dei diritti quesiti dell'originario ricorrente, bensì, come anticipato, la ragionevole conseguenza delle premesse già illustrate circa il pregio riconosciuto alla zona in esame e la necessità di preservarne e recuperare il valore attraverso la auspicata eliminazione degli elementi di degrado o di superfetazione edilizia allo stato esistenti. Così il PUG, come precisato anche dalla difesa del Comune, non impone all'odierno appellante la demolizione delle volumetrie esistenti, corrispondenti ad un immobile condonato, ma si limita a prevedere che, in caso di effettuazione da parte sua di un intervento demolizione e ricostruzione su di esso, egli possa usufruire semplicemente dell'indice assegnato alla zona, senza alcun "vantaggio" derivantegli dalla pregressa sanatoria che ha legittimato in via eccezionale l'immobile esistente in un dato momento storico, non consentendo, però, la "prenotazione" per il futuro di volumetrie maggiori rispetto alla disciplina urbanistico-edilizia vigente in via ordinaria. Del resto, il condono è un istituto eccezionale, che giustifica l'esercizio del potere discrezionale pianificatore in esame. Da qui, l'assenza di qualsiasi ingiusta lesione dei "diritti quesiti" del ricorrente, il cui caso non rientra, del resto, tra quelli per i quali la giurisprudenza ritiene necessario un surplus di motivazione quali "T)

superamento degli standard minimi, II) presenza di una convenzione di lottizzazione o di un accordo equivalente, valido ed efficace, III) giudicato di annullamento di diniego di permesso di costruire o di silenzio inadempimento sulla relativa istanza, IV, destinazione di un fondo totalmente intercluso a zona agricola” (cfr. Cons. Stato, n. 490/2024).

22. Dai medesimi presupposti deriva anche l'assenza, nella nuova regolamentazione urbanistico-edilizia recata dal PUG, volta a ridefinire le modalità d'uso delle proprietà fondiarie esistenti per tutelare il pregio dell'intero contesto territoriale, di qualunque profilo espropriativo, manifesto o “velato”, così come di qualsiasi violazione della disciplina CEDU sulla tutela del diritto di proprietà in questo caso non in discussione.

23. Parimenti non meritevoli di accoglimento sono altresì le doglianze svolte dall'odierno appellante circa le violazioni del principio del contraddittorio e delle garanzie partecipative che il Comune avrebbe posto in essere non provvedendo alla ripubblicazione del PUG e alla sua nuova sottoposizione alle osservazioni dei privati a seguito dell'introduzione delle “Prescrizioni specifiche” dell'art. 23/S delle NTA.

24. I suddetti passaggi, nel caso in esame, devono, infatti, essere riconosciuti come superflui e assolutamente non necessari per la legittimità del piano, come definitivamente approvato, poiché le modifiche in questione, piuttosto modeste e circoscritte e tali, soprattutto, da non snaturare lo strumento urbanistico, risultano, in verità, essere state adottate dal Comune in adempimento delle prescrizioni impartite dalla Regione che con DGR n. 2875 del 20 dicembre 2012 aveva attestato la non compatibilità del PUG con il DRAG (documento regionale di assetto generale), con particolare riguardo al paragrafo dedicato alle originarie “Prescrizioni specifiche” in cui, proprio in accoglimento di un'osservazione dell'appellante, non

si contemplava la necessità di previa adozione di strumenti attuativi. In tal modo si trattava di modifiche in qualche modo “obbligate” per l’ente locale in vista della definitiva approvazione del nuovo strumento urbanistico. L’indirizzo interpretativo seguito sul punto dal T.a.r. corrisponde, poi, integralmente alla consolidata giurisprudenza amministrativa di questo Consiglio di Stato, per cui “in linea di principio, se la pubblicazione del progetto di piano regolatore generale prevista dalle diverse e concordati leggi regionali è finalizzata alla presentazione delle osservazioni da parte dei soggetti interessati al progetto di piano quale adottato dal Comune, essa non è richiesta di regola per le successive fasi del procedimento, anche se il piano risulti modificato a seguito dell’accoglimento di alcune osservazioni o modifiche introdotte in sede di approvazione regionale, salvo che si tratti di modifiche tali da stravolgere il piano e comportare nella sostanza una nuova adozione” (Cons. Stato Sez. IV, 13 novembre 2018 n. 6392; Sez. II, 12 ottobre 2020 n. 6055), circostanza da escludere nella fattispecie *de qua*.

25. Alla luce delle argomentazioni che precedono, anche tutte le doglianze di merito, riproposte dall’originario ricorrente con l’ultimo motivo di appello, ma in realtà tutte già affrontate nell’esame delle censure esposte in precedenza, si rivelano infondate, dovendo la sentenza del T.a.r. – a ben vedere priva delle denunciate omissioni nell’esame delle singole criticità sollevate con il ricorso - trovare integrale conferma.

26. Per la complessità e la particolarità delle questioni trattate sussistono, infine, giusti motivi per compensare tra le parti le spese del grado di appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa tra le parti le spese del grado di appello.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore

Rosario Carrano, Consigliere

L'ESTENSORE
Ofelia Fratamico

IL PRESIDENTE
Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO