

Pubblicato il 18/01/2022

N. 00099/2022 REG.PROV.COLL.  
N. 00769/2020 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 769 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da Hotel Banqueting & Marketing (H.B.M) s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Bruna Flace e Gennaro Rocco Notarnicola, con domicili digitali come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Regione Puglia, non costituita in giudizio;

Comune di Canosa di Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Carlo De Pasquale, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;***per l'annullamento***

- del provvedimento prot. n. 13103 del 14 aprile 2020 recante, al contempo, diniego all'istanza (prot. n. 25668 del 26 ottobre 2017) di accertamento di conformità, ai sensi dell'art. 36 d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, afferente a lavori relativi a un "Centro turistico-alberghiero" già oggetto di accordo di programma, e di diniego all'istanza (prot. n. 46981 del 5 dicembre 2019) per la variante semplificata con indizione della conferenza di servizi, ai sensi dell'art. 8 d.P.R. 7 settembre 2010 n. 160, preordinata al rilascio del permesso di costruire per l'esecuzione dei lavori di complemento;

- nonché di ogni ulteriore atto a questi presupposto, connesso e/o conseguente e, in particolare, delle note prot. n. 47190 del 28 dicembre 2017 e prot. n. 6624 del 21 febbraio 2020, recanti preavviso di diniego, ai sensi dell'art. 10-bis, legge 7 agosto 1990 n. 241; nonché, ove occorra, della nota della Regione Puglia, sezione urbanistica prot. n. 8507 del 26 settembre 2019.

Sui motivi aggiunti presentati da Hotel Banqueting &amp; Marketing (H.B.M) s.r.l. il 24 marzo 2021:

- della nota del SUAP prot. n. 3154 del 2 febbraio 2021, recante la "notifica accertamento di inottemperanza" all'ordinanza di demolizione n. 43 del 27 aprile 2015 avente ad oggetto opere ivi qualificate come abusive relative a immobile parzialmente realizzato e destinato a "centro turistico alberghiero", sito nel Comune di Canosa di Puglia, alla contrada San Vito e distinto in Catasto al Foglio 55, particella 866 (parte della *ex* particella 657);

- nonché, di ogni ulteriore atto a questi presupposto, connesso e/o conseguente ed, in particolare, ove occorra, del verbale di sopralluogo eseguito dalla Polizia Municipale in data 1° febbraio 2021.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Canosa di Puglia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 novembre 2021 il dott. Lorenzo Ieva e uditi per le parti i difensori avvocati Gennaro Notarnicola, Bruna Flace e Carlo De Pasquale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1.- Con ricorso depositato come previsto in rito, l'istante società ha impugnato il provvedimento di diniego sull'istanza di accertamento di conformità, ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. 6.6.2001 n. 380, e di contestuale diniego d'indizione della conferenza di servizi, ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. 7.9.2010 n. 160, preordinata al rilascio del permesso di costruire per l'esecuzione dei lavori residuali di complemento di una struttura turistica, già oggetto di un accordo programma, con effetto di variante alla tipizzazione urbanistica.

1.1.- In particolare, essa ha dedotto i seguenti vizi:

I) violazione ed erronea applicazione dell'art. 36 del d.P.R. 6.6.2001 n. 380, la violazione degli art. 3 e 10-bis, della legge 7.8.1990 n. 241 - violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità - eccesso di potere per erronea presupposizione, carente istruttoria, difetto di motivazione, illogicità, irragionevolezza, ingiustizia manifesta;

II) violazione ed erronea applicazione dell'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, erronea applicazione dell'art. 47.1 delle NTA al PUG/p vigente, in relazione all'art. 9 della legge della Regione Puglia 27.07.2001 n. 20 ed ai principi contenuti nel D.R.A.G. della Puglia approvato con d.G.R. n. 1328 del 3.8.2007 - violazione dei principi di buon andamento e imparzialità - eccesso di potere per erronea presupposizione, carente istruttoria, difetto di motivazione, illogicità, irragionevolezza, ingiustizia manifesta;

III) violazione ed erronea applicazione dell'art. 8 del d.P.R. 7.9.2010 n. 160, recante il "Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive", anche in relazione alla deliberazione della Giunta regionale n. 2332 dell'11.12.2018, violazione degli art. 3 e 10-bis della legge n. 241 del 1990 - violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità - eccesso di potere per erronea presupposizione, carente istruttoria, difetto di motivazione, illogicità, irragionevolezza, ingiustizia manifesta;

IV) violazione ed omessa applicazione dell'art. 34 del d.lgs. 18.08.2000 n. 267 - incompetenza - violazione degli art. 3 e 10-bis della legge n. 241 del 1990 - violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità - eccesso di potere per erronea presupposizione, carente istruttoria, difetto di motivazione, illogicità, irragionevolezza, ingiustizia manifesta.

1.2.- Nella complessa ricostruzione in fatto, deve rilevarsi che la relativa convenzione era stata stipulata il 21.11.2002. L'intervento era stato assentito poi con permesso di costruire n. 11 del 17.07.2003, rinnovato con provvedimento n. 58 del 9.10.2007, oggetto di variante, giusta permesso di costruire n. 64 del 31.10.2007, titoli tutti rilasciati alla S.S. Canosa S.r.l. e poi volturati all'odierna ricorrente mediante provvedimento dirigenziale n. 76 del 24.09.2018.

1.3.- Tuttavia il complesso turistico in questione non ha trovato compiuta realizzazione nei tempi previsti, giungendo i rilasciati permessi edilizi inutilmente alla scadenza, senza il completamento dell'opera; ciò, in parte, per la complessità e lunghezza dell'*iter* amministrativo, che ha visto come termine finale per la realizzazione dei lavori il mese di marzo 2013 e, in altra parte, a causa di un contenzioso civile insorto con l'incaricato appaltatore. Pertanto, la struttura è stata realizzata solo in parte.

1.4.- La Società ricorrente, dopo aver confidato di poter beneficiare della proroga legale "di tre anni" del termine di efficacia dei titoli edilizia (disposta dall'art. 30, comma 3-bis, del decreto-legge 21.06.2013, n. 69 convertito, con modificazioni, dalla legge 9.8.2013 n. 98), vi ha rinunciato, richiedendo la concessione di una apposita

proroga motivata. Tuttavia, il Comune ha rigettato l'istanza con diniego, oggetto di ricorso davanti a questo T.A.R. (R.G. 701 del 2015).

1.5.- Con istanza dell'aprile 2015, la Società ha inoltre richiesto il rilascio in un nuovo permesso di costruire per il completamento delle opere, ai sensi dell'art. 15, comma 3, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380. Tuttavia, il Comune ha opposto nuovo diniego (provvedimento in data 25.06.2015), impugnato anch'esso davanti al T.A.R. (R.G. 1274 del 2015).

Riuniti i due giudizi, la sez. III di questo Tribunale li ha respinti entrambi con sentenza n. 468 del 7.4.2016, confermata in appello dal Consiglio di Stato, sezione VI, con sentenza n. 3887 del 3.8.2017.

1.6.- Adottata un'ordinanza di demolizione dell'intera opera, la ricorrente ha proposto motivata istanza, ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001, e poi istanza, ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. 7.9.2010 n. 160.

1.7.- Il provvedimento di diniego è stato gravato col ricorso introduttivo in epigrafe.

2.- Con motivi aggiunti, la ricorrente società ha invece impugnato la successiva notifica dell'accertamento di mancata ottemperanza all'ordinanza di demolizione del manufatto (qualificato dall'amministrazione comunale come abusivo), replicando in via derivata i vizi già dedotti nel ricorso principale e proponendo il seguente motivo autonomo:

violazione ed erronea applicazione dell'art. 31, commi 3 e 4, del d.P.R. n. 380/2001, anche in relazione all'art. 36, T.U.E.D.- eccesso di potere per difetto di presupposti, carente e/o omessa istruttoria, erronea motivazione, ingiustizia manifesta.

3.- Scambiati ulteriori documenti, memorie e repliche, alla udienza pubblica del 23.11.2021, dopo ampia discussione, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

4.- Il ricorso e i motivi aggiunti sono fondati.

5.- Si rammenta che, realizzata parte dell'opera, in attuazione di un articolato accordo di programma - con effetto di variante urbanistico-edilizia -, che ha coinvolto le istituzioni regionali e locali, a seguito del mancato completamento entro il previsto crono-programma e date di scadenza di validità dei titoli edilizi che si sono succeduti, denegati la proroga e l'ordinario permesso di costruire ed accertato il carattere abusivo della stessa da parte dell'amministrazione comunale, la società ha chiesto l'applicazione dell'art. art. 36 (*Accertamento di conformità*) del d.P.R. n. 380 del 2001, che consente il rilascio del permesso in sanatoria qualora "*l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda*", subordinatamente al pagamento del contributo di costruzione da commisurarsi in misura diversa a seconda della fattispecie.

5.1.- Il Comune di Canosa ha in merito espresso un diniego, ritenendo insussistente, nel caso di specie, il requisito della c.d. "doppia conformità" urbanistica.

6.- Si rende, perciò, necessario, da parte del Collegio, un accertamento in ordine alla sussistenza o meno in concreto proprio della "doppia conformità" urbanistica.

6.1.- In primo luogo occorre considerare che l'opera in questione ha cominciato ad essere realizzata, vigendo una tipizzazione urbanistica confacente, che ne consentiva la costruzione, in attuazione del sopra ricordato accordo di programma.

Le attività edilizie sono iniziate e si sono protratte, perlomeno fino alla scadenza dei titoli edilizi, su un'area che aveva la richiesta tipizzazione e quindi era *illo tempore* conforme ai vigenti strumenti urbanistici.

6.2.- Quanto all'ulteriore conformità, bisogna considerare le previsioni contenute nel P.U.G. del Comune di Canosa.

In proposito si rammenta preliminarmente che l'art. 9 della legge della Regione Puglia n. 20 del 2001, recante "Norme generali di governo e uso del territorio", dispone che il P.U.G. è articolato nelle due componenti

“strutturale” e “programmatica”. Con la deliberazione della Giunta regionale n. 1328 del 3.8.2007 è stato pure approvato il “Documento regionale di assetto generale” (D.R.A.G.), recante “Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione dei piani urbanistici generali (PUG)”.

In conformità ai siffatti indirizzi, il PUG/P del Comune di Canosa, all’art. 36, comma 1, dispone che *“le previsioni programmatiche del PUG per i contesti esistenti e/o in cui sono previsti interventi di trasformazione diretta (tramite PdC), hanno validità illimitata nel tempo e sono sottoposte a verifica ogni dieci anni”*.

Nell’art. 43 delle NTA al PUG/p è contenuto l’elenco dei contesti urbani individuati nel nuovo strumento urbanistico comunale. Al punto d), nell’ambito del contesto “CPF – periurbano in formazione da completare e consolidare” è individuato, al punto “d.5”, il “CPF.CP/447 – Contesto produttivo esistente”, la cui disciplina è contenuta nel successivo art. 47.1 delle NTA al PUG/p.

La detta norma tecnica dispone che nel “CPF.CP/447 – Contesto produttivo esistente” rientrino proprio gli *“insediamenti produttivi realizzati e/o in fase di realizzazione in attuazione di procedimenti complessi quali “accordi di programma”* (ai sensi delle llrr 34/94 e 8/98), “sportelli unici” (ai sensi del Dlgs 447/1998 e succ. mod. ed int.; ecc.), sparsi sul territorio comunale e localizzati al di fuori delle aree tipizzate “D” dal PRG”.

Al successivo comma 2 il citato art. 47 delle NTA al PUG/p prevede: *“Per l’ampliamento degli impianti realizzati in attuazione di deroghe e/o varianti, va seguita la normativa prevista dai procedimenti attivati”*.

Deve poi considerarsi che nello stesso procedimento di formazione del P.U.G., con riferimento all’osservazione presentata dalla società ricorrente (osservazione n. 50, allegata alla deliberazione del Consiglio comunale n. 11 del 18 aprile 2012), con la quale veniva *expressis verbis* richiesto *“il riconoscimento giuridico nel PUG della “variante urbanistica” per la realizzazione di un “centro turistico alberghiero” in fase di realizzazione e assentito con un “Accordo di Programma” come CPF.CP/447”*, si era evidenziato: *“Controdeduzione tecnica: Le attività produttive esistenti, realizzate in attuazione di procedimenti complessi, sono già riconosciute e conseguentemente disciplinate nel PUG dall’art. 47.4 delle NTA “CPF.CP/447, Contesto produttivo esistente/447”* (art. 47.1. nella versione definitiva delle NTA al PUG/p).

Di conseguenza, il P.U.G. ha recepito, con valenza di norma di pianificazione, il contenuto degli accordi di programma intervenuti nel tempo a disciplinare l’uso del territorio in specifiche porzioni, tal essendo l’unica lettura che può attribuire una utilità alla norma del P.U.G. in questione.

Il P.U.G. ha espressamente riconosciuto agli impianti produttivi, realizzati e/o in fase di realizzazione in variante al previgente P.R.G. (al di fuori delle zone “D”), la natura di particolari “contesti urbani”, sull’evidente rilievo che non è più materialmente possibile – a causa delle intervenute trasformazioni – riconoscere alle predette aree il carattere della pura ruralità, proprio di esse nel previgente P.R.G..

6.3.- In ultima analisi, v’è la sussistenza della c.d. “doppia conformità” delle opere realizzate sia rispetto alla disciplina urbanistica “a monte” vigente all’epoca di realizzazione delle stesse (novembre 2014) sia con riguardo a quella in vigore “a valle”, al momento della domanda in sanatoria (ottobre 2017).

7.- È quindi anche evidente che il provvedimento gravato col ricorso introduttivo è altresì affetto da difetto d’istruttoria e di motivazione ed è illogico e irragionevole, in quanto, in particolare, non ha dato preciso riscontro alle osservazioni formulate a seguito di preavviso di diniego, ai sensi dell’art. 10-bis della legge n. 241 del 1990.

7.1.- Deve considerarsi che la pregressa necessità formale di salvaguardare la discrezionalità dell’amministrazione, oggetto delle più innanzi citate pronunce del T.A.R. e del Consiglio di Stato, non preclude la necessità sostanziale di esercitarla nella doverosa considerazione degli interessi e dei valori in gioco pubblici e privati. Le predette sentenze poi non concernevano affatto la normativa urbanistico-edilizia sopravvenuta e vigente nel Comune di Canosa, contenuta nel piano urbanistico generale (P.U.G.), approvato in via definitiva con deliberazione del Consiglio Comunale n. 19 del 18.03.2014.

7.2.- Peraltro va osservato che possiedono interesse al completamento dell'opera in discussione, che, vuoi per complessità burocratiche, vuoi per cause esterne, ha registrato la mancata osservanza dei termini, per come *ab origine* stabiliti, sia la parte privata sia la parte pubblica, come si evince sia dai numerosi tentativi posti in essere dalla ricorrente per l'ottenimento di un atto utile al completamento dell'opera, sia dalla nota a firma del Sindaco del Comune di Canosa prot. n. 17522 del 13.05.2019 che ha manifestato la permanenza dell'interesse alla realizzazione.

8.- Alla luce di quanto sinora considerato e ritenuto e dell'accoglimento dei primi due motivi di censura, come in precedenza riportati, il Collegio può prescindere dall'esame del terzo vizio, con cui, deducendo la violazione ed erronea applicazione dell'art. 8 del d.P.R. 7.9.2010 n. 160, recante il "*Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive*", anche in relazione alla deliberazione della Giunta regionale n. 2332 dell'11.12.2018, la ricorrente società assume l'illegittimità del diniego del comune resistente di convocazione della conferenza di servizi prevista per l'impressione di variante puntuale dello strumento urbanistico, ai fini della qualificazione dell'area *de qua* come destinata all'insediamento di impianti produttivi, richiesta dalla medesima.

9.- Lo stesso deve dirsi per il quarto motivo, con il quale, denunciando la violazione ed omessa applicazione dell'art. 34 del d.lgs. n. 267 del 2000 e l'incompetenza, la ricorrente rammenta che ha espressamente proposto al Comune di avviare il procedimento per la "riattivazione" e/o il "rinnovo" del precedente accordo di programma del 2001, con apposita istanza, manifestando la volontà di portare a compimento l'intervento, e che, pur essendosi espresso positivamente il Sindaco *claris verbis*, con nota del prot. n. 17522 del 13.05.2019, indirizzata ai preposti uffici della Regione Puglia e alla società istante, l'amministrazione comunale ha tuttavia assunto una posizione di fermo diniego.

Anche detto motivo va dichiarato assorbito, stante l'accoglimento delle prime due censure di ricorso.

10.- Quanto ai motivi aggiunti proposti avverso la nota del S.U.A.P. prot. n. 3154 del 2 febbraio 2021, recante la "*notifica accertamento di inottemperanza*", va sinteticamente affermato che vanno accolti, ravvisandosi l'illegittimità derivata dell'atto con gli stessi impugnato, potendosi assorbire l'ulteriore vizio autonomo in precedenza richiamato.

11.- In conclusione, per le sopraesposte motivazioni, il ricorso e i motivi aggiunti vanno accolti, con annullamento degli atti impugnati.

12.- Le spese possono essere compensate per la peculiarità della controversia e la complessità delle questioni poste. Il contributo unificato va comunque rifiuto, in applicazione dell'art. 13, comma 6-*bis*.1, del d.P.R. 30.05.2002 n. 115.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie nei sensi in motivazione e pertanto annulla i provvedimenti e gli atti gravati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente FF

Alfredo Giuseppe Allegretta, Primo Referendario

Lorenzo Ieva, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Lorenzo Ieva**

**IL PRESIDENTE**  
**Rita Tricarico**

**IL SEGRETARIO**