N. 03337/2016REG.PROV.COLL.
N. 10115/2015 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 10115 del 2015, proposto da:

Comune di Monopoli, rappresentato e difeso dall'avv. Lorenzo Dibello, con domicilio eletto presso Maria Rosaria Neri in Roma, largo Somalia, 53;

contro

Cosimo Caforio, Antonio Caforio, rappresentati e difesi dall'avv. Giovanni Clarizio, con domicilio eletto presso Marco Gardin in Roma, Via Laura Mantegazza, 24;

Regione Puglia;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PUGLIA - BARI: SEZIONE III n. 00651/2015, resa tra le parti, concernente approvazione definitiva p.u.g. di monopoli - tipizzazione urbanistica

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dei siggri Cosimo e Antonio Caforio;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 aprile 2016 il Cons. Andrea Migliozzi e uditi per le parti gli avvocati Dibello e Clarizio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I sigg.ri Caforio Cosimo e Caforio Antonio sono comproprietari in Comune di Monopoli, in via Rattazzi, di un immobile identificato al catasto al foglio11particella 3612 articolato su un piano terra destinato per 850 mq a sala cinematografica, per 350 mq a supermercato e un primo piano di 250 mq destinato ad uffici.

La struttura, realizzata nel 1951, era stata adibita sin da allora e allo stato a sala cinematografica e avrebbe mantenuto tale destinazione pressoché ininterrottamente per poi essere classificata secondo il PRG del 1977, approvato con DPGR n.772/77, come “zona 3 residenziale”.

E’ intervenuto quindi il Piano Urbanistico Generale di cui alla legge Regione Puglia n.20/2001, approvato con delibera del Consiglio Comunale di Monopoli n.68 del 22/1/2010 in base al quale l’immobile *de quo* veniva incluso, secondo la parte strutturale del piano urbanistico generale, nell’ambito dei “contesti consolidati o da consolidare, mantenere e qualificare” (art. 22), per

la parte programmatica, nell'ambito di "contesti urbani consolidati per servizi pubblici e privati non computabili come standard" (art. 18 delle NTA).

Gli interessati hanno impugnato innanzi al TAR della Puglia le previsioni del PUG riguardanti la classificazione urbanistica del loro immobile deducendone la illegittimità sotto vari profili e l'adito Tribunale amministrativo pugliese con sentenza n. 651/2015 ha accolto il proposto gravame, con annullamento del PUG nella parte in cui attribuisce all'immobile dei ricorrenti la tipizzazione " contesti urbani per servizi pubblici e privati non computabili come standard", con destinazione d'uso a sala cinematografica.

Riassuntivamente e in sostanza, secondo il primo giudice il Comune avrebbe introdotto una previsione vincolistica sul cespite in questione di tipo culturale che non rientra nelle attribuzioni dell'ente locale e dal punto di vista urbanistico la destinazione d'uso impressa, quella di sala cinematografica, sarebbe avulsa dalla tipizzazione di tipo residenziale che caratterizza gli altri immobili della zona già classificata in base al previgente PRG come "3 residenziale" e comunque tale classificazione d'uso non sarebbe potuta avvenire senza l'inserimento in una categoria urbanistica di carattere generale previamente fissata (zonizzazione).

Avverso tale *decisum*, ritenuto errato, è insorto il Comune di Monopoli deducendo a sostegno della proposta impugnativa, con un unico, articolato, motivo, le seguenti censure:

Illegittimità della sentenza per difetto di motivazione e/o errata e/o

omessa applicazione di principi normativi in materia di pianificazione urbanistica e delle norme tecniche di attuazione (NTA del nuovo PUG del Comune di Monopoli sulla zonizzazione (artt.5,7,22,23,24 delle NTA del PUG strumentale e artt. 18 e 40 del PUG programmatico. Violazione e applicazione falsa e travisata dei principi e della normativa e delle NTA del PUG relativi sull'obbligo di disporre la zonizzazione per zone omogenee unicamente sulle future conformazioni del territorio nelle aree di trasformazione e di espansione e per conformare l'edificazione futura su aree libere e non per le costruzioni esistenti. Irrazionalità, illogicità e ingiustizia manifesta della sentenza. Errata e falsa applicazione della sentenza degli artt. 18 e 40 delle NTA del PUG.

Si sono costituiti i sigg.ri Caforio che hanno contestato la fondatezza dell'appello chiedendone la reiezione.

Le parti hanno poi prodotto memorie anche di replica ad ulteriore sviluppo delle rispettive tesi difensive.

All'udienza pubblica del 7 aprile 2016 la causa è stata introitata per la decisione.

Tanto premesso, l'appello all'esame appare meritevole di positivo apprezzamento, incorrendo le osservazioni e prese conclusioni del primo giudice nel vizio di erroneità fondatamente dedotto dal Comune di Monopoli.

Oggetto di contestazione giudiziale è la classificazione urbanistica impressa dal PUG di Monopoli al lotto ospitante un edificio adibito sin dal 1951 a sala cinematografica, laddove lo strumento urbanistico generale in parola ha tipizzato l'edificio di proprietà

dei sigg.ri Caforio, attuali appellati, sito in un "contesto consolidato ad alta densità", come sala cinematografica.

La *quaestio iuris* sottoposta all'attenzione della Sezione consiste in sostanza nell'accertare se la scelta della destinazione dell'immobile ancorata al concreto utilizzo a sala cinematografica risalente al 1951 sia avvenuta secondo un corretto criterio di conformazione urbanistica.

Ad avviso del TAR la previsione urbanistica si risolve in una non consentita limitazione, giacché la destinazione non è stata mediata dalla sussunzione di una categoria urbanistica previamente fissata e la mancata preventiva zonizzazione renderebbe illegittima l'adottata tipizzazione.

L'appellante Amministrazione contesta la fondatezza delle statuizioni rese dal Tribunale amministrativo sulla base di una serie di considerazioni volte ad evidenziare la logicità della scelta effettuata che sarebbe in linea con il complessivo assetto normativo recato dal Piano urbanistico generale a sua volta del tutto coerente con i principi di diritto urbanistico dettati *in subiecta materia*.

Ebbene l'assunto argomentativo sostenuto dalla parte appellante, per le ragioni che si andranno ad illustrare, appare condivisibile.

Per comprendere il perché e le finalità della destinazione qui in discussione è necessario procedere ad una precisa analisi della quadro normativo dettato dallo strumento urbanistico di che trattasi.

L'area su cui insiste l'immobile *de quo* si trova in una zona del territorio densamente edificata, contrassegnata dalla presenza di

immobili adibiti ad uso residenziali ma anche ad attività commerciali, terziarie e a servizi posizionati in maniera continua; tale già esistente parte edificata del territorio è stata inserita dal PUG, in base alla classificazione prevista dalla normativa di cui alla legge regionale n. 20/2001, nell'ambito dei contesti territoriali esistenti (Capo II, artt. 20 ess.) e più specificatamente nell'ambito dei " contesti consolidati ed da consolidare, manutenere e qualificare, normati dall'art. 22/S.

Tale norma così recita:

"22.1 Riguardano le parti di città esistente edificate con continuità, che presentano un sufficiente livello di qualità urbana e ambientale, tale da non richiedere radicali interventi di riqualificazione urbana, ma in generale interventi di manutenzione qualitativa del patrimonio edilizio esistente oltreché un sostanziale adeguamento delle disponibilità di aree per attrezzature e servizi pubblici. Comprendono inoltre aree già interessate da fenomeni di insediamento diffuso di carattere periurbano nei pressi della città esistente che necessitano di essere consolidati e qualificati".

Tali previsioni hanno riguardato quindi una zona ubicata nel centro urbano, edificata e consolidata, ed è in questo contesto densamente urbanizzato che si colloca l'area su cui insiste l'immobile adibito da tempo a sala cinematografica.

Ora proprio in conformità a tali prescrizioni è avvenuta la scelta della destinazione per l'immobile a sala cinematografica, laddove l'Amministrazione ha inteso conservare per esso la destinazione in contestazione in ragione del fatto che siffatta destinazione risulta essersi consolidata nel tempo per l'uso fatto in via continuativa per

svariati decenni (e allo stato ancora sussistente) appunto a struttura cinematografica.

La disciplina dettata con le previsioni di cui all'art.22/S delle NTA del PUG per gli immobili già esistenti nella zona e adibiti a servizi e o ad attività commerciali è chiaramente diretta a valorizzare la situazione urbanistica esistente ("contesti consolidati") e tali finalità sono il frutto di una scelta del pianificatore comunale che appare logica e ragionevole, in linea con le *regulae iuris* vigenti in *subiecta materia*.

Vale invero qui richiamare i principi già espressi dalla giurisprudenza in relazione all'esercizio del potere di pianificazione urbanistica, in particolare, quello secondo il quale le scelte in sede di approvazione di uno strumento urbanistico generale (e tale è certamente il PUG) sono contrassegnate da un'amplissima valutazione discrezionale sì da renderle nel merito insindacabili, ma unicamente attaccabili per errori di fatto, abnormità ed irrazionalità (Cons. Stato sez. IV 27/7/2010 n. 4920; 13/3/2014 n. 1219).

La scelta assunta dal Comune di Monopoli con il POC a mezzo delle prescrizioni di cui all'art. 22/S non appare illogica e tanto meno abnorme, per rientrare la medesima nell'ambito di una disciplina urbanistica che provvede alla definizione di una parte del territorio, quella densamente e continuativamente edificata, con criteri del tutto congrui perché finalizzati a perseguire obiettivi di conservazione, manutenzione del centro urbano per una migliore ottimizzazione della qualità della vita, secondo un concetto di urbanistica nella sua accezione più ampia.

Detto ciò dal punto di vista strettamente tecnico in ordine alla disciplina urbanistica in discussione, va dato atto che non vi sono margini per imputare all'Amministrazione la mancata individuazione di sottozone, microzone e/ altre categorie urbanistiche entro cui poi inserire la previsione che incide sull'edificio dei sigg.ri Caforio.

Invero, avuto riguardo alle finalità contenute nella normativa del PUG (conformazione urbanistica che valorizza la situazione fattuale) e tenuto conto dello stato dei luoghi contrassegnato da un'alta densità edificatoria, non si vede la necessità e neppure la possibilità della fissazione di una preventiva zonizzazione, cosa che invece il TAR invece ritiene (erroneamente) ineludibile.

Invero, la necessità di prefigurare *ex ante* categorie urbanistiche di carattere generale, come comparti, ambiti, zone miste, microzone ha la sua giustificazione in presenza di una diversa tipologia pianificatoria e precisamente quando si tratta di andare a disciplinare una parte del territorio nuova, con caratteristiche altre da quelle contrassegnate da spazi non edificati, destinati quindi ad ospitare *ex novo* abitazioni, uffici, servizi e quant'altro.

E' evidente invece che allorché si vada ad operare su zone da urbanizzare *de futuro*, quelle cioè di trasformazione o espansione (e non è questo il caso delle aree inserite nei contesti consolidati), la relativa disciplina deve necessariamente prevedere una sottodisciplina relativa alle categorie urbanistiche di carattere generale, ai fini di una coordinata configurazione dell'assetto territoriale che si va a delineare; e non a caso lo stesso PUG ha previsto al capo III i contesti territoriali della trasformazione,

riguardanti nuove parti della città e che però riguardano zone totalmente diverse dal punto di vista morfologico e ambientale rispetto alla zona qui in rilievo. Se così è appare erronea una delle affermazioni su cui poggia il *decisum* qui impugnato, quello secondo cui la scelta operata per l'area su cui insiste l'edificio dei Caforio sarebbe potuta avvenire solo a mezzo della previa mediazione della zonizzazione, non esistendo in virtù delle caratteristiche fattuali dell'area *de qua* le ragioni giustificative di predisporre delle sottocategorie urbanistiche.

Ma le statuizioni rese dal TAR appaiono errate anche in relazione ad altra pure rilevante questione.

Il giudice amministrativo rileva che la conformazione (fattuale) data all'immobile si risolve in una non consentita limitazione dell'uso dell'immobile, impedendone un diverso utilizzo, il tutto in base ad un vincolo di interesse culturale apposto nell'esercizio di un potere non spettante all'ente locale.

Così non è.

Si osserva in primo luogo che con le previsioni qui in discussione il Comune non ha inteso affatto introdurre una vincolo di tipo culturale, essendosi limitato a mantenere in essere un servizio privato di interesse pubblico, quello di una struttura adibita a sala cinematografica già da tempo esistente, perseguendo una finalità di conservazione del patrimonio edilizio esistente che costituisce l'obiettivo della disciplina del PUG riguardante, appunto, i contesti urbani consolidati in cui l'area de qua è inserita.

Siamo quindi nel perimetro d'azione spettante all'ente locale in merito alla pianificazione urbanistica del territorio, nell'ambito di

una tutela di interessi rientranti nelle prerogative istituzionali dell'ente e che per loro esclusiva valenza pianificatoria sono stati espressamente contemplati dal PUG all'art. 40/P a proposito dei servizi pubblici e privati.

Relativamente poi all'altro aspetto, quello di tipo "limitativo", i ricorrenti di primo grado prima e il Tar poi hanno dato della previsioni in questione una lettura riduttiva, nel senso di ravvisare nelle previsioni del PUG recanti la destinazione di che trattasi una indebita compressione delle facoltà proprie della proprietà sì da rendere irreversibile la destinazione impressa all'immobile (come sala cinematografica) con conseguente impossibilità di diverso utilizzo, quello commerciale.

La cose al riguardo, ad avviso del Collegio, stanno nei termini che seguono.

In via preliminare, va rilevato, come regola generale, che in un quadro di valenza pubblicistica, costituita dalle valutazioni di carattere generale contenute nella disciplina di cui alle previsioni del PUG in rilievo, del tutto recessiva appare la posizione della originaria parte ricorrente volta a rivendicare una diversa utilizzazione commerciale dell'immobile, trattandosi di un mero affidamento del tutto cedevole a fronte di una disciplina, quella contenuta nel POC nella sua integralità diretta ad una complessiva definizione dell'intero territorio comunale e nella specie di un parte di esso, in relazione alle norme qui in rilievo, il tutto nell'ambito di un disegno di governo del territorio improntato al perseguimento dell'interesse pubblico (Cons Stato Sez. IV n. 4290/2010 già citata).

Ciò precisato, l'ambito applicativo delle previsioni del PUG secondo il combinato disposto degli artt. 22/S e 40/P è molto più ampio di quello in senso restrittivo assunto dal primo giudice, laddove la destinazione a sala cinematografica non è immutabile, risultando ammissibile la distinta destinazione commerciale per il cespite in questione.

Invero, la tipizzazione effettuata con la predetta normativa va a riguardare molteplici usi esistenti, esattamente quelli sussumibili sub specie dei servizi pubblici e privati presenti nella zona ad edificazione densa e continua, propri delle strutture costruite per attività terziarie, commerciali e di servizi, tra cui non possono non annoverarsi gli edifici muniti di attrezzature culturali e dello spettacolo, come può essere l'adizione a sala cinematografica.

Questo sta a significare che la destinazione impressa non ha la valenza sostanziale di un vincolo stringente ed inderogabile né tanto meno reca un contenuto vincolistico preordinato alla indisponibilità o all'esproprio del bene, potendo il titolare del diritto di disponibilità del bene richiedere l'autorizzazione per un utilizzo compatibile, costituito dall'esercizio di un'attività commerciale, perfettamente in linea con le destinazioni di uso di fatto esistenti in zona da tempo.

La lettera e la *ratio* delle prescrizioni del PUG rivelano una *voluntas* del regolatore comunale che è volta non già a limitare le facoltà dello *ius aedificandi* sotto il profilo della destinazione d'uso da conferire all'immobile per cui è causa, ma è estrinsecazione di una scelta improntata al perseguimento di un obiettivo di interesse pubblico, essendo in particolare improntata

all'esigenza di tutela di conservazione dell'esistente edificazione con gli usi in atto, il tutto in base ad una valutazione discrezionale del pianificatore locale e che si appalesa non irrazionale ed illogica e quindi perciò stessa ammissibile.

Se così è, per concludere, nella specie:

non è possibile aderire alla tesi indicata nell'impugnato *decisum* che propugna un modello urbanistico di zona contrassegnato da ulteriore zonizzazione, perché le caratteristiche dello stato dei luoghi non richiede una ulteriore normazione di carattere generale di ambiti e sottozone ai fini del rispetto degli standard urbanistici ex d.m. 1444/1968;

non si sé in presenza, per quanto riguarda l'immobile *de quo*, ad un vincolo che incide in maniera immutabile sull'utilizzo dell'edificio in questione; né la destinazione impressa può essere qualificata come un vincolo di tipo culturale avulso dal perimetro di applicazione dei criteri urbanistici.

In forza delle espresse considerazioni le censure dell'atto di appello, con cui si rileva la erroneità delle statuizioni del primo giudice per erroneità dei presupposti e falsa interpretazione e applicazione delle previsioni recate dal PUG in merito alla destinazione d'uso impressa all'immobile di proprietà sei Sigg.ri Caforio, appaiono fondate, con accoglimento del proposto gravame e conseguente riforma dell'impugnata sentenza.

Relativamente alle spese relative al doppio grado del giudizio, avuto riguardo alla peculiarità della vicenda all'esame sussistono giusti motivi per compensarle tra le parti .

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, rigetta il ricorso di primo grado.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 aprile 2016 con l'intervento dei magistrati:

Filippo Patroni Griffi, Presidente

Nicola Russo, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere

Andrea Migliozzi, Consigliere, Estensore

Oberdan Forlenza, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/07/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)