

Pubblicato il 03/02/2023

N. 00245/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00584/2022 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 584 del 2022, proposto da Metropolis consorzio di cooperative sociali - società cooperativa onlus -, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Agostino Meale e Giuseppe Polignano, con domicilio digitale come da PEC iscritta al registro generale degli indirizzi elettronici (ReGIndE);

contro

Comune di Molfetta, non costituito in giudizio;

nei confronti

Chàrisma società cooperativa sociale onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Enrico Follieri, Ilde Follieri, Francesco Follieri, con domicilio digitale come da PEC iscritta al registro generale degli indirizzi elettronici (ReGIndE);

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Arancio società cooperativa sociale – onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Aldo Loiodice

e Pasquale Procacci, con domicilio digitale come da PEC iscritta al registro generale degli indirizzi elettronici (ReGIndE);

“per l’annullamento

e/o la declaratoria di nullità:

a) dell'autorizzazione rilasciata alla Cooperativa Charisma dal Comune di Molfetta con determinazione n. generale 273 dell' 11.3.2022, al funzionamento di Centro Aperto Polivalente per Minori previsto e disciplinato dall'art. 104 del R.R. 4-2007, nei locali del «complesso parrocchiale» della Parrocchia San Pio X, al Viale Gramsci 1 (doc. 1);

b) della presupposta nota del Settore III – Territorio del Comune di Molfetta prot 15452 del 3.3.2022, laddove rilascia parere positivo di compatibilità urbanistica per la struttura «da realizzare nell'ambito del complesso parrocchiale», poiché essa risulterebbe «conforme agli strumenti di pianificazione» (doc. 2);

c) del presupposto verbale positivo della Commissione di Vigilanza comunale del 10.3.2022 (all. 3);

d) della nota del Settore Territorio del Comune di Molfetta prot 17522 dell' 11.3.2022, ove conferma il parere prot 15452 rispetto alla categoria catastale dell'immobile,

e) del certificato di agibilità n. 4339 del 7.1.1998, se e laddove ritenuto conforme all'attività di Centro Aperto ex art 104 RR 4-2007 svolto da gestori diversi dal proprietario,

e) di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, connesso e/o conseguente, ancorché non conosciuto”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Chàrisma società cooperativa sociale onlus;

Visto l'atto di intervento della Arancio società cooperativa sociale onlus;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno I febbraio 2023 il consigliere Giuseppina Adamo e uditi per le parti i difensori, avvocati Agostino Meale e Giuseppe Polignano per la parte ricorrente, Pasquale Procacci per la società cooperativa Arancio, Ilde Follieri per la società cooperativa Chàrisma; Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

A.1. Il ricorrente Metropolis è un consorzio di cooperative sociali che opera nel settore dei servizi socio-sanitari ed educativi e, in particolare, gestisce in Molfetta tre centri socio-educativi diurni autorizzati ai sensi dell'art. 52 del regolamento regionale n. 4/2007.

A.2. Sul presupposto di essere in concorrenza con la Cooperativa Charisma in quanto offrono entrambe servizi ai minori, ha quindi agito per l'annullamento della determina 11 marzo 2022, n. 273, con cui il Comune di Molfetta ha autorizzato la Charisma a gestire un centro aperto polivalente per minori (*ex* articolo 104 del regolamento regionale n. 4/2007) insediato nei locali del «complesso parrocchiale» della Parrocchia San Pio X.

Contro tale autorizzazione, nonché contro gli atti presupposti e collegati, il consorzio deduce le censure così rubricate:

“I. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE: DEGLI ARTT. 2 e 3 DELLA L. 1.8.2003 n. 206; DEGLI ARTT. 12 e 16 DEL D.P.R. 6.6.2001 n. 380; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 18, 19 e 53 DELLA L. 20.5.1985 n. 222 E DELL'ART. 831 DEL CODICE CIVILE; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE: DEGLI ARTT. 16, 41, 49, 50 e 52 DELLA L.R. DELLA PUGLIA 10.7.2006 n.19; DEGLI ARTT. 3 e 5 DELLA L.R. 5.7.2016 n. 17; DEGLI ART. 21, 36 e 52 del REGOLAMENTO REGIONALE 18.1.2007 n. 4; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE: DELL'ART. 3 DELLA L.R. 4.2.1994 n. 4 E DELL'ART. 1 DELLA L.R. 4.2.1994 n. 41; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE delle N.T.A. dello strumento urbanistico generale del

Comune di Molfetta, in particolare dell'art. 23; ECCESSO DI POTERE: Difetto di presupposti, di istruttoria e di motivazione; Illogicità ed irrazionalità manifesta; Contraddittorietà; Sviamento”;

“II. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 2 e 3 DELLA L. 1.8.2003 n. 206; DEGLI ARTT. 12 e 16 DEL D.P.R. 6.6.2001 n. 380; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE: DEGLI ARTT. 16, 41, 49, 50 e 52 DELLA L.R. DELLA PUGLIA 10.7.2006 n.19; DEGLI ARTT. 3 e 5 DELLA L.R. 5.7.2016 n. 17; DEGLI ART. 21 e 52 del REGOLAMENTO REGIONALE 18.1.2007 n. 4; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE: DELL'ART. 3 DELLA L.R. 4.2.1994 n. 4 E DELL'ART. 1 DELLA L.R. 4.2.1994 n. 41; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE delle N.T.A. dello strumento urbanistico generale del Comune di Molfetta, in particolare dell'Art. 23”;

“III. Violazione dell'art. 50 L.R. 192006 e dell'art. 36 R.R. 42007 in relazione all'art. 4 L.R. 482017 e all'art. 23 ter TUE (dpr 380/2001), sotto il profilo della regolarità urbanistica. Violazione degli artt. 10, 12, 16, 19 e 23 TUE. Eccesso di potere per errata ed insufficiente istruttoria, omesso ed erroneo apprezzamento di presupposti. Travisamento”.

A.3. Si è costituita la Chàrisma società cooperativa sociale onlus, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, in subordine, infondato.

A.4. Ha spiegato intervento la Arancio cooperativa sociale onlus avente sede in Molfetta (con atto depositato il 20 gennaio 2023) che gestisce servizi socio-sanitari. Lamenta che la nuova autorizzazione “deforma l'equilibrio del mercato dei servizi sociali di rilevanza economica [...], ponendo un tema di stretto interesse per l'equo ed equilibrato confronto competitivo tra operatori del settore”. Pertanto aderisce agli argomenti addotti nell'atto introduttivo del giudizio.

A.5. Le parti hanno scambiato le proprie memorie anche in replica in vista dell'udienza del I febbraio 2023 alla quale la causa è stata riservata per la decisione.

B.1. Innanzitutto il dispiegato intervento *ad adiuvandum* deve essere dichiarato inammissibile, come eccepito dalla controinteressata. La cooperativa infatti agisce per il perseguimento di un interesse uguale e parallelo a quello dedotto dal consorzio ricorrente; e però, invece di avanzare la domanda di annullamento entro i termini decadenziali, è intervenuto come terzo, sicché è da escludere che, in questo caso, sussistano le condizioni che consentono l'ingresso nel giudizio, a norma dell'articolo 28, comma 2, del codice del processo amministrativo.

B.2. Preliminarmente occorre chiarire l'ambito della controversia sotto il profilo oggettivo e soggettivo.

B.2.I. La censurata autorizzazione è stata rilasciata ai sensi dell'articolo 104 del regolamento regionale 18 gennaio 2007, n. 4 (successivamente modificato dai regolamenti 10 febbraio 2010, n. 7, e 26 marzo 2021, n. 3), per il quale “Il centro aperto polivalente è una struttura aperta alla partecipazione anche non continuativa di minori e di giovani del territorio ed opera in raccordo con i servizi sociali d'Ambito e con le istituzioni scolastiche, attraverso la progettazione e realizzazione di interventi di socializzazione ed educativo-ricreativi, miranti a promuovere il benessere della comunità e contrastare fenomeni di marginalità e disagio minorile”. Esso accoglie “giovani, in età compresa dai 6 ai 24 anni, con priorità per i minori fino a 18 anni residenti nel quartiere, Comune e Ambito” e organizza, ad esempio, attività sportive, ricreative, culturali; momenti di informazione; laboratori ludico-espressivi e artistici; vacanze invernali ed estive”.

Le strutture gestite invece dal ricorrente sono specificamente volte “al recupero dei minori con problemi di socializzazione o esposti al rischio di emarginazione e di devianza o diversamente abili” (*ex* articolo 52 del regolamento regionale).

Le norme regolamentari costituiscono attuazione della legge regionale 10 luglio 2006, n. 19, che si prefigge l'organizzazione nel territorio regionale di “un sistema integrato d'interventi e servizi sociali per le persone, le famiglie e

i nuclei di persone, al fine di garantire la qualità della vita, le pari opportunità, la non discriminazione e i diritti di cittadinanza, operando per prevenire, eliminare o ridurre gli ostacoli alla piena inclusione sociale derivante da condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociale e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione” (articolo 1).

B.2.II. Le parti in causa si qualificano essenzialmente come cooperative sociali appartenenti al Terzo Settore, autodesignandosi organizzazioni non lucrative di utilità sociale, per quanto la denominazione non sia più attuale. Tra queste la Chàrisma ha altresì prodotto la documentazione a riprova della propria qualità, compresa l’iscrizione al registro unico nazionale, *ex* articolo 41 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117.

In base all’articolo 4, comma 1, del decreto legislativo, n. 117/2017, “Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, *senza scopo di lucro*, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore”.

Il senso, culturale e giuridico, di queste formazioni e la correlativa possibilità di adottare, “in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà” sono stati chiariti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 131/2020, richiamata anche dal parere del Consiglio di Stato, sezione atti normativi, 12 aprile-3 maggio 2022, n. 802.

B.3. Il consorzio ricorrente dubita della compatibilità urbanistica del centro. Esso è ubicato in un compendio immobiliare rientrante nella Parrocchia San Pio X, utilizzabile dalla Chàrisma in forza di un contratto di comodato gratuito. Il complesso è sorto su un suolo concesso nel 1976 dal Comune di Molfetta alla Diocesi della medesima Città in diritto di superficie. La zona è tipizzata B1 per essere destinata ad “Attrezzature religiose” (articolo 23 delle norme tecniche di attuazione al piano regolatore generale): “La zona comprende le aree già utilizzate e quelle utilizzabili primariamente per gli edifici per il culto e per le attrezzature di servizio connesse. Tali attrezzature possono comprendere funzioni scolastiche e sportive di proprietà a conduzione di enti religiosi.

Usi previsti: Residenze collettive (U1a), Scuole dell’obbligo (U2), Scuole e attrezzature per l’istruzione superiore (U3), Attrezzature per lo sport (U4), Verde attrezzato (U5), Servizi per il culto (U8), Attrezzature di parcheggio (U10), Attrezzature per lo spettacolo e la cultura (U13), Usi vari di tipo diffuso (U22)”.

L’interessato premette che “oggetto del presente giudizio è l’illegittimo utilizzo di locali di pertinenza di una Parrocchia per la gestione, da parte di un soggetto terzo privato e con fine di lucro, di un centro aperto polivalente diurno per minori; e, dunque, l’erroneo ed illegittimo rilascio del Comune di Molfetta dell’autorizzazione alla Cooperativa controinteressata, anche in violazione della disciplina urbanistica” e sintetizza le censure sostenendo che “l’impiego dei locali parrocchiali, da parte di un soggetto terzo ed a fini di lucro contrasta con la vigente disciplina normativa, civilistica, urbanistica e tributaria” (pagine 6 e 7 del ricorso).

B.4. Si può prescindere dall’esame dell’eccezione d’inammissibilità sollevata dalla cooperativa controinteressata, essendo le censure dedotte infondate.

B.5. Per quanto non sia sempre agevole seguire il percorso argomentativo del ricorso, dalla mole dei riferimenti normativi che contiene occorre estrapolare quelli che costituiscono il parametro di legittimità dell’atto impugnato,

tenendo conto che, in base all'articolo 36, comma 1, del regolamento regionale n. 4/2007 (che attua gli articoli 49 e 50 della legge regionale 10 luglio 2006, n. 19), "1. Fermo restando il possesso dei requisiti prescritti dalle norme di carattere generale e, in particolare, dalle disposizioni in materia di urbanistica, di edilizia, di barriere architettoniche, di prevenzione incendi, di igiene e sicurezza ed il rispetto degli obblighi derivanti dai contratti collettivi di lavoro, tutte le strutture individuate nel presente regolamento devono possedere i seguenti requisiti minimi:

- a) strutturali [...];
- b) organizzativi [...];
- c) procedurali [...]"

Tra i requisiti richiesti l'unico sul quale si appuntano le contestazioni attorie è la compatibilità urbanistica.

È evidente pertanto che, rispetto a questo profilo, non rilevano né la disciplina dei beni appartenenti alla Chiesa né le disposizioni interne all'ordinamento canonico. Neppure utile alle tesi del ricorrente è la contestazione della concessione del diritto di superficie alla Diocesi, trattandosi di un provvedimento da lungo tempo consolidatosi.

Ugualmente non incide sulla regolarità urbanistica dell'immobile utilizzato dalla Chàrisma l'asserito errore di accatastamento, denunciato con il terzo motivo, stante la funzione essenzialmente fiscale del catasto.

Le questioni che quindi devono essere affrontate sono così enucleabili:

- 1) se l'attività svolta dalla controinteressata sia ammessa dall'articolo 23 delle norme di attuazione del piano regolatore;
- 2) se, alla stregua dello stesso articolo 23, sia consentito che tale attività sia svolta da terzi;
- 3) se, utilizzando il bene ecclesiastico, il terzo gestisca il servizio con fine di lucro (in contrasto con l'articolo 831 del codice civile, con gli articoli 1, 2 e 3 della legge I agosto 2003, n. 206, e con l'articolo 1 della legge regionale 4 febbraio 1994, n. 4).

Quanto al primo aspetto, non si può ignorare che le finalità e le attività previste per i centri aperti polivalenti dall'articolo 104 del regolamento regionale n. 4/2007 corrispondono, seppure le espressioni siano state convertite in un linguaggio "laico", negli ordinari impegni delle parrocchie, compreso l'oratorio. Di conseguenza, non si può predicare alcun impedimento al funzionamento del Centro aperto polivalente discendente dalla disciplina urbanistica del Comune di Molfetta.

In ordine al secondo profilo, l'ampiezza degli utilizzi dell'immobile come tipizzato e disciplinato dal medesimo articolo 23 delle norme tecniche di attuazione, ulteriori oltretutto rispetto alle usuali opere parrocchiali di base, inducono ad escludere che le attività ivi svolte (salvo quelle espressamente menzionate, ovvero quelle scolastiche e sportive) debbano essere necessariamente a "conduzione di enti religiosi".

In ultimo, si deve constatare che il presupposto da cui parte il ricorrente nei suoi rilievi (ovvero che la Chàrisma svolga un'attività a scopo di lucro) è chiaramente smentita da quanto emerge al punto B.2.II e che ciò travolge tutta la sua costruzione argomentativa.

Peraltro, la provata qualità della cooperativa sociale potrebbe in teoria consentire l'applicazione dell'articolo 71 del decreto legislativo n. 117/2017, per il quale "1. Le sedi degli enti del Terzo settore e i locali in cui si svolgono le relative attività istituzionali, purché non di tipo produttivo, sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 e simili, indipendentemente dalla destinazione urbanistica".

B.6. In conclusione dunque il ricorso deve essere respinto.

B.7. La natura degli interessi coinvolti e la complessità delle questioni affrontate giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione terza, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,
- dichiara inammissibile l'intervento della Arancio - società cooperativa sociale;
- lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 1 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppina Adamo, Presidente, Estensore

Carlo Dibello, Consigliere

Giacinta Serlenga, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Giuseppina Adamo

IL SEGRETARIO