



REPUBBLICA ITALIANA
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 451 del 2014, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

Costruzioni De Chirico s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi Rotunno e Nino Sebastiano Matassa,
con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Nino Sebastiano Matassa in
Bari, via Andrea Da Bari, 35;

contro

Comune di Terlizzi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato
e difeso dall'avvocato Fabrizio Lofoco, con domicilio eletto presso il suo studio in
Bari, via Pasquale Fiore, 14;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

- della deliberazione del Consiglio comunale di Terlizzi del 22.1.2014 n. 5 e dell'allegato verbale n. 3/2014 della 2^a Commissione consiliare permanente, ad oggetto "Borgo di Sovereto - variante al PRG ai sensi dell'articolo 16 LR 56/1980 - Adozione" pubblicata il 30 gennaio 2014 con il prot. n. 5291;
- della deliberazione della Giunta comunale di Terlizzi del 20.1.2014 n. 10 ad oggetto "Borgo di Sovereto - variante al PRG ai sensi dell'art. 16 LR 56/1980 -

Proposta di adozione al Consiglio comunale”, pubblicata il 23.1.2014 con il prot. n. 3556;

- della deliberazione del Consiglio comunale di Terlizzi del 14.1.2014 n. 1, ad oggetto “Borgo di Sovereto - variante al PRG ai sensi dell’art. 16 LR 56/1980 - Atto di indirizzo”, pubblicata il 23.1.2014 con il prot. n. 3523;

- della presupposta ed allegata relazione del dirigente del Settore Servizi Tecnici prot. n. 578/UTC del 18.12.2013 e delle allegate planimetrie ed elaborati;

- della presupposta relazione del dirigente del Settore Servizi Tecnici prot. n. 22/UTC del 20.1.2014 e delle allegate planimetrie ed elaborati;

- della nota del dirigente dell’UTC del 3.2.2014;

- nonché di tutti gli atti, anche materiali, ad esse presupposti, conseguenti e connessi ancorché non nominati e, tra essi, del documento denominato “Relazione sulla proposta di variante urbanistica ai sensi dell’art. 16, commi 2 e 3 LR 56/80 (delibera C.C. n. 1 del 14.1.2014)” a firma del dirigente dei Servizi Tecnici del Comune di Terlizzi arch. F. Gianferrini in Terlizzi il 18.1.2014;

sul primo ricorso per motivi aggiunti depositato in data 29.1.2016, per l’annullamento,

previa sospensione dell’efficacia,

- della deliberazione del Consiglio comunale di Terlizzi del 12 novembre 2015 n. 56, ad oggetto “esame delle osservazioni e controdeduzioni alla variante al P.R.G. “Borgo di Sovereto” adottata con delibera di C.C. 5/2014 - valutazioni relative all’incidenza dell’approvato P.P.T.R. sulla variante.”, pubblicata nell’Albo pretorio on-line dell’Ente il 16-30 novembre 2015 con il prot. n. 34237;

- nonché, nei limiti dell’interesse della ricorrente, di tutti gli atti, anche materiali, ad essa presupposti, conseguenti e connessi ancorché non nominati;

sul secondo ricorso per motivi aggiunti depositato in data 30.8.2016, per l’annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

- della deliberazione del Consiglio comunale di Terlizzi del 15 giugno 2016 n. 32, ad oggetto “Ordinanza Tar Puglia - Bari n. 100/2016. Determinazioni”, pubblicata nell'Albo pretorio on-line dell'Ente dal 22.6.2016 al 7.7.2016;
- nonché nei limiti dell'interesse della ricorrente, di tutti gli atti, anche materiali, ad essi presupposti, conseguenti e connessi ancorché non nominati, e fra questi in particolare:
 - della nota del prof. Avv. E. Varricchio protocollata il 6.6.2016, allegata alla delibera gravata;
 - della relazione del dirigente del Settore Servizi Tecnici prot. n. 22/UTC del 20.1.2014, anch'essa allegata alla delibera n. 32/2016 e delle allegate planimetrie ed elaborati (già gravate con il ricorso principale);

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Terlizzi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Francesco Cocomile e uditi nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2018 per le parti i difensori come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. - L'odierna ricorrente Costruzioni De Chirico s.r.l. è proprietaria di aree site nel territorio del Comune di Terlizzi contraddistinte catastalmente al foglio 36 particelle 2 e 157, tipizzate quali “Area di completamento - B2” dal vigente PRG.

Il Piano Regolatore Generale del Comune di Terlizzi prevedeva per la frazione di Sovereto la tipizzazione in parte come zona omogenea A1 ed in parte come zona omogenea B2.

Entro la zona B2 sono inserite le particelle di proprietà della società istante.

Nella zona A1 sono comprese alcune peculiarità di valore architettonico, storico ed ambientale (tra cui il Santuario Madonna di Sovereto e la villa Lamparelli).

La società De Chirico aveva acquistato in data 1.10.2012 l'area in esame dal sig. De Sario Nicolò Alfredo, il quale aveva in precedenza presentato presso il Comune di Terlizzi il progetto n. 27/2011 per la demolizione del fabbricato esistente con la ricostruzione e realizzazione sul medesimo suolo di ulteriori volumetrie per civili abitazioni.

La avente causa De Chirico in data 18.10.2013 provvedeva a presentare istanza di permesso di costruire rispetto alla pratica edilizia pendente n. 27/2011 relativa alla sola demolizione dell'abitazione esistente e la costruzione di un nuovo edificio sul sedime, composto da piano interrato destinato a deposito e piano terra e primo piano destinati ad abitazione. La De Chirico Costruzioni otteneva in tal modo in data 18.12.2013 il p.d.c. n. 58/13.

In data 19.12.2013 la De Chirico si determinava a presentare nuova istanza di p.d.c. sempre con riferimento alle aree in questione relativamente a quanto già positivamente istruito nell'ambito della menzionata pratica edilizia n. 27/11 e cioè per la realizzazione di un edificio residenziale, lungo il confine con la ex provinciale per Bitonto.

Detta istanza rappresentava una modifica distributivo-volumetrica rispetto a quanto già assentito nella citata pratica n. 27/11 con un arretramento dell'edificio a farsi.

Con delibera n. 180/2013 la Giunta comunale manifestava l'intenzione di adottare una variante tesa a tipizzare l'intera zona di Sovereto (e quindi anche le particelle di proprietà della ricorrente) come zona A1; detta delibera veniva impugnata dalla Costruzioni De Chirico con ricorso r.g. n. 25/2014.

Tuttavia, successivamente con propria delibera n. 10 del 20.1.2014 la Giunta revocava la precedente delibera n. 180/2013 e pertanto il ricorso r.g. n. 25/2014 veniva dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse con sentenza n. 261/2014.

Con i gravati provvedimenti l'Amministrazione locale provvedeva alla adozione della variante al PRG al fine di trasformare l'intera area di Sovereto in zona A1, trasformando così la zona B2 (entro cui sono inseriti i suoli di proprietà della ditta istante) in zona A1 ("le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi").

1.1. - Con l'atto introduttivo del presente giudizio parte ricorrente contestava gli atti in epigrafe indicati, deducendo censure così sinteticamente riassumibili:

1) violazione ed omessa applicazione dell'art. 4 TUEL; illegittimità degli atti impugnati per manifesta violazione di legge: la delibera di Giunta n. 10/2014 e la successiva delibera di Consiglio comunale n. 5/2014 sarebbero illegittime per violazione dell'art. 49 TUEL, non essendo state precedute dal necessario parere obbligatorio di regolarità contabile del responsabile finanziario dell'Ente; i provvedimenti in esame non costituirebbero, infatti, meri atti di indirizzo, ma avrebbero un indubbio impatto sulla situazione economico - finanziaria dell'Ente, dato che la variante inciderebbe sulla determinazione della base imponibile relativa ai tributi locali ovvero sugli oneri derivanti dalla redazione del piano particolareggiato, *rectius* di recupero;

2) violazione ed omessa applicazione della legislazione urbanistica statale e regionale in materia di adozione delle varianti al piano regolatore generale; violazione e omessa/falsa applicazione dell'art. 16 legge Regione Puglia n. 56/1980 sotto diversi riguardi; illegittimità degli atti impugnati per manifesta violazione di

legge: la gravata delibera giuntale n. 10/2014 sarebbe stata adottata in difetto di qualsivoglia indicazione da parte del Consiglio comunale di Terlizzi in violazione dell'art. 16, commi 2 e 3 LR n. 56/1980; detto necessario atto prodromico e di impulso (“delibera preliminare su obiettivi e criteri di impostazione del PRG”) non potrebbe intendersi soddisfatto dal generico contenuto della delibera consigliere n. 1/2014; né tantomeno tali obiettivi, criteri, tempi e modi informativi del piano in fieri sarebbero desumibili dalla relazione prot. n. 578/UTC del 18.12.2013; ciò determinerebbe l'illegittimità anche della successiva delibera consiliare di adozione della variante n. 5 del 22.1.2014, essendosi la stessa limitata a ricalcare la delibera di proposta della Giunta; l'omessa preventiva determinazione, da parte del Consiglio comunale, degli obiettivi e dell'impostazione dei criteri con riferimento alla contestata variante al PRG relativamente alla zona di Sovereto, nonché dei tempi e dei modi per la sua formazione determinerebbe il censurato vizio procedurale degli atti impugnati, oltre che il difetto assoluto di motivazione e di istruttoria;

3) vizio, difetto e carenza di istruttoria e di motivazione; eccesso di potere per arbitrarietà, irragionevolezza e contraddittorietà manifesta; malgoverno ed eccesso di potere; erronea e falsa presupposizione e travisamento; violazione per omessa applicazione dell'art. 15 LR n. 56/1980: la documentazione a corredo delle gravate delibere sarebbe carente di elaborati adeguati secondo il dispositivo dell'art. 15 LR n. 56/1980; non si tratterebbe di una mera violazione formale, in quanto tale mancanza renderebbe impossibile dare contezza dello stato fisico - giuridico dei luoghi, ineludibile punto di partenza per qualsivoglia seria e fondata ipotesi di intervento pianificatorio ed al tempo stesso non consentirebbe di verificare la validità dell'assunto secondo cui nel caso di specie verrebbero in rilievo aree ritenute “parti del territorio interessate da agglomerati urbanistico-edilizi che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale”; in ogni caso l'area oggetto di trasformazione da zona B2 a zona A non sarebbe interessata

da alcun manufatto di pregio, né sarebbe localizzata in prossimità di peculiarità paesaggistiche degne di specifica tutela;

4) eccesso di potere per difetto di istruttoria, di motivazione e travisamento; eccesso di potere per arbitrarietà, irragionevolezza, illogicità e contraddittorietà manifesta; violazione dei principi di economicità, adeguatezza ed efficacia dell'attività amministrativa; ulteriori rilievi: avendo la Soprintendenza ritenuto in precedenza con parere prot. n. 25742/1999 in relazione ad un intervento consistente nella realizzazione di 9 villette in zona B2 (comunque ricompresa nel vincolo gravante sul Santuario della Madonna di Sovereto) che i contesti del tessuto edificato consolidato di Sovereto non risultano del tutto omogenei dal punto di vista della tessitura, della maglia, della tipologia e del valore storico-testimoniale e che i caratteri architettonici ed ambientali del contesto edilizio (del Santuario) non sarebbero stati alterati dalla realizzazione delle 9 villette, emergerebbe in modo chiaro la contraddittorietà in cui incorre l'Amministrazione comunale nel pretendere di sottoporre immotivatamente a tutela un'area, come quella della ricorrente, distante dal nucleo di Sovereto centinaia di metri, mentre in un contesto di obiettiva interferenza con le emergenze storico - archeologiche del borgo ha semplicemente rilasciato il p.d.c. n. 8/96 per la realizzazione delle menzionate villette a confine con il Santuario della Madonna; pertanto, la variante di cui alle gravate deliberazioni comporterebbe la totale inibizione alla trasformazione dell'area da parte della De Chirico, in quanto con la tipizzazione in zona A e con la necessità di una preventiva redazione di un piano particolareggiato sarebbe di fatto precluso almeno nell'immediato e per molti anni qualunque possibile futura modificazione dell'assetto delle aree per cui è causa che attualmente si presenterebbero, oltre che non caratterizzate dalla presenza di alcuna peculiarità, in gran parte trasformate dall'intervenuta edificazione; l'analisi di dettaglio dello stato dei luoghi e l'assenza di peculiarità storico - paesaggistico -

ambientali degne di specifica tutela deporrebbero nel senso della trasformazione dell'attuale assetto delle aree di interesse di proprietà della società ricorrente, coerente con l'originaria tipizzazione, e quindi nel senso della permanenza della originaria tipizzazione di tipo B; se proprio l'Amministrazione comunale avesse voluto procedere a soddisfare le esigenze di conservazione dell'esistente avrebbe potuto adottare non già una variante di zonizzazione, bensì una mera "variante normativa", con cui inibire la possibilità di procedere ad interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici esistenti, al fine di conservare l'originaria configurazione del tessuto edificato consolidato attualmente esistente;

5) violazione e falsa applicazione della legge urbanistica nazionale e regionale, nonché del D.M. 1444/1968: l'originaria scelta urbanistica effettuata in sede di formazione del PRG di attribuire una differente zonizzazione a due contesti edificati presenti in Sovereto (B2 e A1) tra loro oggettivamente differenti sarebbe razionale, appropriata e corretta come ritenuto dall'Ente regionale in sede di approvazione dello stesso PRG, oltre che adottata sulla base di un'attenta ricognizione dello stato fisico - giuridico del territorio; se le aree delle due differenti zone A1 e B2 fossero state effettivamente omogenee non sarebbe di certo intervenuta sin dall'epoca di formazione dell'originario PRG alcuna differenziazione; peraltro, dall'epoca della approvazione del PRG non sarebbero intervenuti elementi e fattori in grado di modificarne gli assunti, come del resto emergerebbe anche dalla citata valutazione della Soprintendenza, la quale ha ritenuto meritevole di tutela solo le emergenze già sottoposte a tutela diretta; conseguentemente, l'impugnata variante si porrebbe in contrasto con la legge urbanistica nazionale e regionale e con i criteri di zonizzazione di cui al D.M. n. 1444/1968;

6) contraddittorietà e perplessità dell'azione amministrativa; violazione dei principi generali dell'azione amministrativa (art. 1 legge n. 241/1990); omesso

contemperamento dei diritti ed aspettative del privato in posizione giuridica qualificata: avendo la ricorrente maturato una aspettativa qualificata in ordine alla conservazione della originaria zonizzazione B2 dell'area per cui è causa derivante dal fatto di aver beneficiato del permesso di costruire n. 58/13 del 18.12.2013 e di aver depositato successiva istanza di p.d.c. in data 19.12.2013 positivamente istruita con la relazione - parere dell'UTC del 16.1.2014 ed avendo quindi l'Amministrazione ingenerato nella stessa istante ragionevoli aspettative di positiva conclusione del procedimento, il Comune sarebbe tenuto ad un obbligo motivazionale più incisivo delle proprie scelte pur discrezionali che riguardano la destinazione delle singole aree in esame, peraltro non caratterizzate dalla presenza di alcuna peculiarità e comunque già trasformate dall'intervenuta edificazione secondo le previsioni del p.d.c. n. 58/13.

Con ordinanza cautelare n. 245 del 7.5.2014 questo T.A.R. respingeva l'istanza cautelare di cui al ricorso introduttivo.

1.2. - In data 21.5.2014 la De Chirico s.r.l. poteva partecipare al procedimento, presentando osservazioni accompagnate da una relazione tecnica.

Con deliberazione consiliare n. 56 del 12.11.2015 il Consiglio comunale respingeva le suddette osservazioni malgrado il dirigente del Settore Servizi Tecnici con la relazione prot. n. 282/UTC del 5.11.2015 facesse proprie le ragioni della ricorrente.

Con il primo ricorso per motivi aggiunti depositato in data 29.1.2016 la società contestava la citata deliberazione consiliare n. 56/2015, deducendo censure così sinteticamente riassumibili:

1) illegittimità della delibera di C.C. n. 56/2015 con riferimento alle ragioni di impugnazione già dedotte con il ricorso principale: i sei motivi di impugnazione afferenti la delibera giunta n. 10/2014 e la delibera consiliare n. 5/2014 attingerebbero anche la delibera di C.C. n. 56/2015;

2) eccesso di potere nell'adozione del provvedimento gravato per contrarietà alle risultanze istruttorie ed infondata presupposizione; eccesso di potere per arbitrarietà, irragionevolezza; violazione dei principi di economicità, adeguatezza ed efficacia e proporzionalità dell'azione amministrativa; ulteriori rilievi: pur avendo la De Chirico rappresentato articolate osservazioni ed una approfondita relazione tecnica, pur essendo state dette osservazioni condivise dal dirigente comunale nella relazione prot. n. 282 UTC del 5.11.2015, il Consiglio comunale avrebbe respinto dette osservazioni, senza tuttavia fornire alcuna motivazione a supporto della sua decisione e senza offrire alcuna ragione per cui disattendere le osservazioni della ricorrente e la relazione del dirigente comunale; conseguentemente, la reiezione delle osservazioni della De Chirico da parte del Consiglio comunale sarebbe del tutto immotivata; pur in presenza di valutazioni urbanistiche della pubblica amministrazione, per loro natura ampiamente discrezionali, la sussistenza di ragionevoli aspettative della De Chirico, fondate sulla pendenza di una pratica edilizia già positivamente istruita, avrebbe dovuto imporre una motivazione ancora più incisiva, soprattutto se si considera che la ricorrente è proprietaria di aree originariamente classificate B2 non caratterizzate dalla presenza di alcuna peculiarità; i contesti caratterizzanti la frazione di Sovereto avrebbero dunque necessariamente meritato una differente classificazione da parte della variante al PRG, che ha invece impropriamente omogeneizzato tutto il tessuto edificato sotto un'unica zonizzazione (A); tale obiettiva considerazione sarebbe stata pienamente condivisa dal dirigente comunale arch. Gianferrini nella propria relazione tecnica, da cui il Consiglio comunale si sarebbe immotivatamente discostato.

Con ordinanza cautelare n. 100 dell'11.2.2016 questo T.A.R. accoglieva ai fini del riesame l'istanza cautelare di cui al primo ricorso per motivi aggiunti, stante il positivo apprezzamento dei motivi aggiunti che lamentavano la carenza di

motivazione del rigetto delle osservazioni della De Chirico, nonostante il parere tecnico richiamato nella delibera impugnata favorevole all'accoglimento delle stesse.

1.3. - Con domanda depositata in data 25.5.2016 la De Chirico chiedeva l'esecuzione della misura cautelare di cui alla ordinanza n. 100 dell'11.2.2016.

Con sentenza n. 1097 del 6.9.2016 questo T.A.R. dichiarava inammissibile detta domanda.

1.4. - Con la gravata deliberazione n. 32 del 15.6.2016 l'Amministrazione forniva una risposta alle suddette osservazioni in esecuzione alla ordinanza cautelare n. 100/2016.

Con il secondo ricorso per motivi aggiunti depositato in data 30.8.2016 la società contestava la citata deliberazione consiliare n. 32/2016, deducendo censure così sinteticamente riassumibili:

1) illegittimità della delibera di C.C. n. 32/2016 con riferimento alle ragioni di impugnazione già dedotte con il ricorso principale e con il primo atto di motivi aggiunti: i motivi di impugnazione afferenti la delibera giuntale n. 10/2014 e la delibera consiliare n. 5/2014, unitamente a quelli formulati con i primi motivi aggiunti, attingerebbero anche la delibera di C.C. n. 32/2016;

2) eccesso di potere nell'adozione del provvedimento gravato per contrarietà alle risultanze istruttorie ed infondata presupposizione; eccesso di potere per arbitrarietà, irragionevolezza; violazione dei principi di economicità, adeguatezza ed efficacia e proporzionalità dell'azione amministrativa; ulteriori rilievi: pur avendo la De Chirico rappresentato articolate osservazioni ed una approfondita relazione tecnica, pur essendo state dette osservazioni condivise dal dirigente comunale nella relazione prot. n. 282 UTC del 5.11.2015, il Consiglio comunale avrebbe respinto dette osservazioni anche con la nuova deliberazione n. 32/2016, senza tuttavia fornire alcuna motivazione a supporto della sua decisione e senza

offrire alcuna ragione per cui disattendere le osservazioni della ricorrente e la relazione del dirigente comunale; conseguentemente, la reiezione delle osservazioni della De Chirico da parte del Consiglio comunale sarebbe del tutto immotivata; pur in presenza di valutazioni urbanistiche della pubblica amministrazione, per loro natura ampiamente discrezionali, la sussistenza di ragionevoli aspettative della De Chirico, fondate sulla pendenza di una pratica edilizia già positivamente istruita, avrebbe dovuto imporre una motivazione ancora più incisiva, soprattutto se si considera che la ricorrente è proprietaria di aree originariamente classificate B2 non caratterizzate dalla presenza di alcuna peculiarità; i contesti caratterizzanti la frazione di Sovereto avrebbero dunque necessariamente meritato una differente classificazione da parte della variante al PRG, che ha invece impropriamente omogeneizzato tutto il tessuto edificato sotto un'unica zonizzazione (A); tale obiettiva considerazione sarebbe stata pienamente condivisa dal dirigente comunale arch. Gianferrini nella propria relazione tecnica, da cui il Consiglio comunale si sarebbe immotivatamente discostato

3) difetto di motivazione; irragionevolezza e contraddittorietà; elusione dell'ordinanza del T.A.R. Puglia, Bari n. 100/2016: la nuova deliberazione farebbe riferimento a fumose argomentazioni ostative all'accoglimento delle osservazioni che divengono ragioni tecnico giuridiche, senza alcun accenno ai motivi di ricorso, né alla determinazione n. 282 del 5.11.2015 di proposta di accoglimento delle osservazioni presentate dalla società interessata; inoltre, la proposta di variante conformerebbe a zona A l'intera area, nonché il suolo della ricorrente, con ciò ponendo un vincolo di inedificabilità *sui generis*;

4) difetto/eccesso di potere nella pianificazione urbanistica; elusione dell'ordinanza n. 100/2016: l'Amministrazione comunale con il provvedimento censurato si sarebbe appropriata di una prerogativa propria dell'Amministrazione statale preposta alla tutela dei beni culturali, apponendo un vincolo di inedificabilità su

un'area ritenuta meritevole di tutela, in tal modo eludendo altresì il precetto imposto dal T.A.R. con l'ordinanza n. 100/2016 e respingendo le osservazioni della ricorrente sulla base di motivazioni inconferenti, insussistenti e viziate.

Con ordinanza cautelare n. 479 del 7.10.2016 questo T.A.R. respingeva l'istanza cautelare di cui al secondo ricorso per motivi aggiunti.

2. - Si costituiva il Comune di Terlizzi, resistendo al gravame.

3. - Nel corso dell'udienza pubblica del 24.10.2018 la causa passava in decisione.

4. - Ciò premesso in punto di fatto, ritiene questo Collegio che il ricorso introduttivo, integrato da motivi aggiunti, debba essere respinto in quanto infondato.

4.1. - Preliminarmente, va disattesa l'eccezione, formulata da parte resistente, di improcedibilità del ricorso per omessa presentazione di osservazioni da parte della De Chirico.

Invero, la De Chirico ha presentato le sue osservazioni in data 21.5.2014.

Inoltre, come evidenziato da Cons. Stato, Sez. IV, 11.9.2012, n. 4828 "... Stante il rapporto di collegamento tra i diversi atti che compongono l'atto finale, deve quindi confermarsi che l'omessa impugnazione del provvedimento regionale di approvazione di un piano regolatore generale non determina alcuna preclusione all'ammissibilità, né rifluisce conseguentemente sulla procedibilità, del ricorso proposto contro la delibera di adozione dello strumento urbanistico, in quanto l'annullamento di quest'ultima, comportando il venir meno di uno degli elementi necessari di un atto complesso il cui procedimento si conclude solo con l'approvazione regionale, esplica effetti automaticamente caducanti e non meramente vizianti sul successivo provvedimento regionale, nella parte in cui lo stesso si limita a confermare le previsioni già contenute nel piano adottato e fatto oggetto di impugnativa. ...".

Sicché non solo l'impugnativa della delibera di adozione del PRG o di una sua variante è pienamente consentita, ma il ricorso è procedibile e pienamente soddisfacente dell'interesse azionato, anche in mancanza della impugnativa del provvedimento finale, poiché il suo accoglimento determina il venir meno (con effetto caducante) dell'intero procedimento, ivi compresa la eventuale successiva approvazione regionale.

Non muta il quadro l'omessa trasmissione della adozione alla Regione di cui si lamenta parte ricorrente a pag. 2 della memoria depositata in data 27.4.2018, non essendovi alcuna norma che determini la decadenza e il venir meno della adozione per il mero decorso di un determinato arco temporale.

Infine, non può essere accolta l'eccezione, formulata dal Comune di Terlizzi a pag. 2 della memoria depositata in data 9.5.2018, di improcedibilità del presente ricorso per sopravvenuto difetto di interesse, in considerazione della omessa impugnazione della sentenza n. 1097 del 6.9.2016 dichiarativa della inammissibilità della domanda proposta per l'ottemperanza dell'ordinanza cautelare n. 100/2016.

A tal riguardo, va evidenziato che con la citata sentenza n. 1097/2016 il T.A.R. si è limitato a prendere atto che il Comune aveva ottemperato all'ordine cautelare con il nuovo provvedimento consiliare n. 32/2016, senza che il Tribunale esprimesse alcuna valutazione in ordine alla legittimità del provvedimento medesimo.

Il generico riferimento, operato dalla sentenza n. 1097/2016, alla discrezionalità della P.A. in sede pianificatoria non ha dunque alcun effetto decisorio o preclusivo rispetto ai successivi motivi aggiunti.

In ogni caso rispetto alla fase di esecuzione / ottemperanza della ordinanza cautelare di accoglimento ai fini del riesame n. 100/2016 non può ritenersi formato alcun giudicato preclusivo in termini di inammissibilità, tale da comportare una produzione di effetti sul presente giudizio di cognizione, giudizio che per sua

natura è dotato di una differente dinamica sganciata dall'incidente di esecuzione suddetto.

4.2. - Con riferimento al ricorso introduttivo si rileva quanto segue.

4.2.1. - Con il primo motivo di gravame la società ricorrente lamenta l'omessa apposizione, con riferimento ai provvedimenti impugnati, del visto di regolarità contabile *ex art. 49, comma 1 dlgs n. 267/2000* poiché - a suo dire - gli atti censurati comporterebbero riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente.

A tal riguardo, si sottolinea che in tale procedimento il parere di regolarità contabile, anche nella sua nuova formulazione, non era necessario, non sussistendo spese dirette ed indirette immediatamente individuabili con l'approvazione dei provvedimenti impugnati.

In questa fase, infatti, di adozione della variante al P.R.G., il Comune di Terlizzi non dovrà sopportare nessun costo o spesa.

Si specifica, altresì, che trattasi di atto di adozione della variante al PRG che dovrà essere approvata in via definitiva dalla Regione Puglia.

In ogni caso, la giurisprudenza amministrativa ha sancito il carattere di mera irregolarità della suddetta omissione (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 26.1.2012, n. 351: "Nell'approvazione di una variante al p.r.g., la mancata acquisizione del parere contabile sugli atti programmatori ai sensi dell'art. 49 d. lg. n. 267/2000 non rende illegittima la delibera poiché si tratta di una prescrizione che rileva sul solo piano interno, con la conseguenza che la sua omissione non incide sulla validità della deliberazione stessa, rappresentando al più una mera irregolarità."); cfr. altresì Cons. Stato, Sez. IV, 22.3.2018, n. 1838).

Ne consegue la reiezione del primo motivo.

4.2.2. - Con i motivi di ricorso *sub* 2) e 3) la ricorrente lamenta che il Comune di Terlizzi non avrebbe rispettato il procedimento di variante al P.R.G. così come disciplinato dalla legge Regione Puglia n. 56/1980.

In particolare, l'art. 16 L.R. n. 56/1980 (rubricato "Piano Regolatore Generale Comunale: formazione ed approvazione") così statuisce:

«Tutti i Comuni della Regione hanno l'obbligo di formare il Piano Regolatore Generale.

Il Consiglio Comunale delibera preliminarmente gli obiettivi ed i criteri di impostazione del PRG, nonché i modi ed i tempi della sua formazione.

Il PRG è adottato dal Consiglio Comunale, su proposta della giunta municipale.

Il PRG adottato è depositato, entro 15 giorni, presso la segreteria del comune per 30 giorni successivi durante i quali chiunque può prenderne visione e può nei successivi 30 giorni proporre osservazioni a tutela del pubblico interesse e/ o coerenti agli obiettivi ed ai criteri di impostazione del PRG.

Dell'avvenuto deposito è data notizia mediante i quotidiani a maggior diffusione locale e manifesti affissi nei luoghi pubblici ed all'albo pretorio del comune.

Il Consiglio Comunale, entro i successivi 60 giorni, esamina le osservazioni proposte nei termini di cui al quarto comma e controdeduce motivatamente a ciascuna di esse.

Il Sindaco, entro 15 giorni dalla scadenza del termine precedente, rimette all'Assessorato regionale all'Urbanistica tutti gli atti tecnici e amministrativi del PRG.

L'Assessore invia il PRG, unitamente alla relazione del competente ufficio regionale, al Comitato Urbanistico Regionale che esprime in merito motivato parere; successivamente l'Assessore trasmette alla Giunta Regionale il PRG unitamente alla relazione all'ufficio regionale ed al parere del CUR; la Giunta Regionale, su proposta dell'Assessore all'Urbanistica, dopo aver motivato

eventuali decisioni difformi rispetto al parere del CUR, ed alle indicazioni del PRG, delibera l'approvazione o il rinvio del PRG.

Il procedimento di cui al comma precedente deve concludersi entro 120 giorni a partire dalla data in cui l'Assessorato Regionale all'Urbanistica riceve gli atti tecnici ed amministrativi del PRG.

La Giunta Regionale può apportare al PRG le sole modifiche conseguenti all'accoglimento delle osservazioni di cui al precedente 4° comma e quelle necessarie per coordinare le scelte del PRG con quelle operate da altri piani territoriali e con le prescrizioni della presente legge.

Il Consiglio Comunale - entro 60 giorni dal ricevimento - adotta le proprie decisioni sulle modifiche di cui al comma precedente con delibera che, previa pubblicazione nel primo giorno festivo, è trasmessa all'Assessore Regionale all'Urbanistica entro 15 giorni. La Giunta Regionale, entro i successivi 30 giorni, delibera l'approvazione del PRG.

La delibera di approvazione del PRG è pubblicata per estratto sul Bollettino Ufficiale della Regione e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Il PRG approvato è depositato presso il Comune, alla libera visione del pubblico.

Chiunque può avere copia integrale delle deliberazioni comunali e regionali di adozione ed approvazione del piano e relativi allegati, previo pagamento dei diritti di segreteria.

Il comune invia copia del PRG agli enti di diritto pubblico che istituzionalmente svolgono attività di disciplina e/ o di modificazione del territorio, nonché alle organizzazioni sindacali e professionali esistenti nel comune.

Le varianti al PRG sono adottate senza la preventiva autorizzazione della Regione e seguono il procedimento di adozione ed approvazione del PRG.

L'impostazione compositiva e distributiva delle lottizzazioni approvate e convenzionate, nonché la relativa volumetria e gli indici, possono essere modificati

dal comune in sede di redazione e/ o variazione degli strumenti urbanistici per motivate necessità di pubblico interesse.».

Ciò premesso, dagli atti di causa risulta che il Comune di Terlizzi ha provveduto ad adottare tutti gli atti necessari alla approvazione della variante al P.R.G. nella loro esatta scansione temporale ed amministrativa, così come imposto dall'art. 16 L.R. n. 56/1980.

Infatti, con delibera di Consiglio Comunale n. 1 del 14.1.2014 è stato approvato l'atto di indirizzo di variante al P.R.G. ai sensi dell'art. 16, comma 2 della LR n. 56/1980.

Tale delibera di Consiglio Comunale è prevista dal comma 2 dell'art. 16 LR n. 56/1980, per assegnare preliminarmente gli obiettivi ed i criteri di impostazione della variante al P.R.G. nonché modi e tempi della sua formazione.

La deliberazione consiliare n. 1 del 14.1.2014 contiene, nelle premesse e nel deliberato, tutte le motivazioni, le indicazioni, gli obiettivi ed i criteri di impostazione che hanno indotto il Consiglio Comunale di Terlizzi ad approvare l'atto di indirizzo di variante al P.R.G.

Il chiaro contenuto di indirizzo dell'atto consiliare n. 1/2014, la relazione prot. 578/UTC del 18.12.2013 a firma del dirigente del Settore Servizi Tecnici, arch. Francesco Gianferrini, la presenza del parere favorevole della Commissione Consiliare Urbanistica espresso nella seduta del 10.1.2014 - verbale n. 1/2014, il tenore del deliberato n. 1/2014 (che al punto 2 così statuiva: "precisare che il contenuto largamente condiviso di salvaguardia del Borgo Sovereto, così come evidenziato negli interventi dei Consiglieri, nonché del Dirigente U.T.C. ed integralmente riportati nel resoconto verbale della seduta, rappresenta l'orientamento condiviso dell'intero Consiglio Comunale e al tempo stesso costituisce per l'Ufficio Tecnico Comunale atto di indirizzo per la riformulazione della proposta di deliberazione di adozione di apposita variante ai sensi dell'art. 16,

commi 2 e 3 della L.R. 56/1980”), rappresentano in maniera inequivoca che il procedimento di variante al P.R.G. è stato attivato in maniera legittima ed in ossequio al disposto della L.R. n. 56/1980.

In particolare, della necessità di adottare la variante e delle indicazioni programmatiche da assegnare all’Ufficio Tecnico Comunale responsabile della redazione dell’atto tecnico si è dato atto nel deliberato che ha espressamente richiamato gli interventi di carattere politico dei consiglieri comunali di maggioranza e di minoranza, e di tipo squisitamente tecnico dello stesso dirigente comunale presente durante la seduta del Consiglio, per farne parte integrante.

Successivamente il Comune di Terlizzi ha approvato la delibera di Giunta Comunale n. 10 del 20.1.2014 avente per oggetto: “Borgo Sovereto - Variante al PRG ai sensi dell’art. 16 LR 56/1980 - Proposta di adozione al Consiglio Comunale”.

Con la menzionata delibera di Giunta n. 10/2014 viene approvata, ai sensi dell’art. 16, comma 3 LR n. 56/1980 la proposta di adozione di variante al PRG che deve essere adottata dal Consiglio Comunale.

La D.G.C. n. 10/2014 prende, quindi, atto della relazione del Dirigente del Settore Servizi Tecnici prot. 22/UTC del 20.1.2014 che afferma che la parte del Borgo di Sovereto, tipizzata quale zona B2, è in realtà classificabile come zona omogenea “A” ai sensi e per gli effetti dell’art. 2 comma a) del DM 1444/1968 che recita testualmente: “le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi.”.

Nel deliberato della DGC n. 10/2014 si legge:

«1. di revocare la Delibera di Giunta Comunale n. 180 del 20.12.2013;

2. di prendere atto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 16 c. 2 della L.R. 56/1980, della proposta di variante al PRG interessante il Borgo di Sovereto, e consistente nella tipizzazione della attuale zona B2 di PRG in zona A1, come da grafico allegato alla relazione prot. n. 22/UTC del 20.01.2014, con conseguente applicazione delle Norme Tecniche di Esecuzione disciplinanti la zona A1, così come riportato nella Delibera di Consiglio Comunale n. 1 del 14.01.2014;
3. di precisare che successivamente all'approvazione definitiva della presente variante al PRG, dovrà procedersi alla redazione e approvazione di un Piano Particolareggiato disciplinante le modalità di intervento edilizio nell'ambito del Borgo di Sovereto, e che, pertanto, nessun intervento edilizio potrà essere autorizzato in assenza di detto Piano Particolareggiato;
4. di dare atto che la presente deliberazione costituisce proposta di adozione di una variante urbanistica rientrante nella casistica di cui all'art. 16, c. 3 della LR 56/1980, e che, pertanto, essa è subordinata a verifica di compatibilità regionale e provinciale;
5. di proporre al Consiglio Comunale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 16 c. 3 della LR 56/1980, l'adozione degli atti sopra elencati;
6. di dare mandato al Dirigente del Settore Servizi Tecnici di curare tutti gli adempimenti conseguenti e consequenziali alla definizione del presente atto;
7. di dichiarare, con separata ed unanime votazione, il presente provvedimento di immediata esecutività, ai sensi e per gli effetti dell'art. 134, quarto comma, del D.Igs. n. 267/2000 e s.m.i.».

Infine, con delibera di Consiglio Comunale n. 5 del 22.1.2014 il Comune di Terlizzi, anche preso atto della relazione prot. n. 22/UTC del 20.1.2014 del Dirigente UTC e del parere favorevole della Commissione Consiliare Urbanistica espresso nella seduta del 22.1.2014 - verbale n. 3, ha proceduto all'adozione della

Variante al PRG così come previsto dall'atto di indirizzo approvato con DCC n. 1/2014 e secondo la proposta di adozione approvata con DGC n. 10/2014.

Pertanto, diversamente da quanto sostenuto da parte ricorrente, nella vicenda *de qua* il procedimento di variante al PRG *ex art.* 16, commi 2 e 3 LR n. 56/1980, che prevede l'iter amministrativo delibera di Consiglio Comunale di indirizzo - delibera di Giunta Comunale di approvazione della proposta di adozione - delibera di Consiglio Comunale di adozione, è stato rigorosamente rispettato dal Comune di Terlizzi nell'adozione della variante al PRG riferita alla frazione Sovereto.

Anche il riferimento operato dalla ricorrente ad una presunta violazione dell'art. 15 L.R. n. 56/1980 (*i.e.* asserita mancanza di elaborati adeguati nella documentazione a corredo delle gravate delibere) non è meritevole di positivo apprezzamento.

Invero, va evidenziato a tal proposito che tutta la documentazione tecnica necessaria ad approvare il P.R.G. del Comune di Terlizzi era già stata predisposta *ab origine* in sede di approvazione dello strumento urbanistico avvenuta nell'agosto del 2000 con delibera di Giunta regionale.

Non vi era, quindi, necessità, in una logica di semplificazione del procedimento *ex art.* 1 legge n. 241/1990, di una ripetizione di attività già compiute in passato.

La documentazione necessaria ad adottare la variante era depositata agli atti del Consiglio Comunale nei modi e nella tempistica previste dalla legge e dalle norme, regolamentari e statutarie, vigenti nel Comune di Terlizzi sullo svolgimento delle sedute del Consiglio Comunale.

La contestata variante, inoltre, mira a regolamentare le possibilità edificatorie di una zona del territorio comunale, Borgo Sovereto, trasformando l'intero borgo da zona B2 a zona A, rispetto alla previsione urbanistica precedente che prevedeva due zonizzazioni differenti, B2 e A1, consentendo una più armoniosa edificabilità

della zona, adeguando il carico urbanistico insediativo futuro alla realtà edilizia esistente.

Ne consegue la reiezione di dette doglianze.

4.2.3. - Anche i motivi *sub* 4) e 5) devono essere respinti.

Con il motivo *sub* 4) la società ricorrente afferma che i provvedimenti gravati sono illegittimi in considerazione del fatto che il Comune di Terlizzi nel lontano 1996 aveva rilasciato il permesso di costruire n. 8/96 per la realizzazione in località Borgo Sovereto di 9 villette. Da tale considerazione discenderebbe - secondo la prospettazione di parte ricorrente - la contraddittorietà degli atti gravati.

A tal riguardo, rileva questo Collegio che il permesso di costruire (concessione edilizia) n. 8 è stato rilasciato nel 1996 evidentemente sotto la vigenza di uno strumento urbanistico differente rispetto a quello approvato successivamente nel settembre 2000 dalla Giunta regionale della Puglia.

Pertanto, la lamentata contraddittorietà tra atti amministrativi non sussiste.

Con il medesimo motivo di gravame la ditta istante critica nel merito la scelta operata dal Comune di Terlizzi e suggerisce l'adozione di altro procedimento (*i.e.* variante normativa) per tutelare il Borgo di Sovereto.

Con il quinto motivo la società De Chirico afferma che gli atti gravati sarebbero affetti da violazione e falsa applicazione della legge urbanistica nazionale e regionale, nonché del DM n. 1444/1968.

La società, in definitiva, con il IV e V motivo di gravame contesta il fatto che il Comune di Terlizzi abbia proceduto all'adozione della variante al P.R.G. in relazione alle particelle per cui è causa, con riferimento alla zonizzazione che diviene integralmente A1, sulla scorta della circostanza che la Regione Puglia, in sede di approvazione del PRG nell'agosto del 2000, avesse proceduto ad assegnare a Borgo Sovereto le differenti zonizzazioni, B2 e A1.

A tal riguardo, va evidenziato che non è sindacabile in sede giurisdizionale la scelta pianificatoria del Comune, stante il carattere ampiamente discrezionale della stessa. L'ente locale ha, infatti, il dovere - potere di predisporre tutti gli atti utili e necessari per la programmazione urbanistica del proprio territorio, essendo questo potere conferito dalla legge ai comuni.

In riferimento a tale questione Cons. Stato, Sez. IV, 28.6.2018, n. 3986 ha rilevato: «... a) per costante giurisprudenza la potestà pianificatoria - il cui concreto esercizio è rimesso al comune, e che si esprime ed attualizza attraverso l'adozione dello strumento generale di governo del territorio, ovvero attraverso le varianti "generalì" a quest'ultimo - è assistita da latissima discrezionalità (*ex aliis* di recente Consiglio di Stato, sez. IV, 26/10/2017, n. 4941 "costituisce ambito di ampia discrezionalità il disegno urbanistico espresso da uno strumento di pianificazione generale, o da una sua variante, che rispecchia non soltanto scelte strettamente inerenti all'organizzazione edilizia del territorio, bensì afferenti anche al più vasto e comprensivo quadro delle possibili opzioni inerenti al suo sviluppo socio-economico; tali scelte non sono condizionate dalla pregressa indicazione, nel precedente piano regolatore, di destinazioni d'uso edificatorie diverse e più favorevoli rispetto a quelle impresse con il nuovo strumento urbanistico o una sua variante, con il solo limite dell'esigenza di una specifica motivazione a sostegno della nuova destinazione quando quelle indicazioni avevano assunto una prima concretizzazione in uno strumento urbanistico esecutivo (piano di lottizzazione, piano particolareggiato, piano attuativo) approvato o convenzionato, secondo giurisprudenza univoca, o quantomeno adottato, e tale quindi da aver ingenerato un'aspettativa qualificata alla conservazione della precedente destinazione; al contrario la pregressa destinazione di piano, in se e per se, non comporta alcun obbligo motivazionale specifico, dovendosi rinvenire il fondamento della nuova

proprio nel disegno generale delineato dal nuovo strumento generale o dalla variante di quello precedente.”);... ».

Il potere esercitato nel caso di specie dal Comune di Terlizzi nell'adozione della contestata variante al P.R.G. si conforma perfettamente alle considerazioni sopra espresse dal Consiglio di Stato in riferimento alle prerogative concesse dalla legge al Comune, in materia di pianificazione urbanistica.

Nella vicenda per cui è causa vi è piena rispondenza tra la nuova destinazione assegnata al Borgo Sovereto e l'ispirazione di fondo della variante allo strumento urbanistico, rappresentata dal contenimento dell'espansione edilizia estensiva in favore della conservazione dei valori ed assetti naturali, peraltro temperata dal riconoscimento in capo alla odierna ricorrente dei propri diritti edificatori con il P.d.C. n. 58/2013 rilasciato dal Comune di Terlizzi.

Conseguentemente, detti motivi di ricorso devono essere respinti.

4.2.4. - Anche il motivo *sub* 6) deve essere disatteso.

Con l'ultimo motivo di ricorso la De Chirico lamenta una asserita violazione dei principi generali dell'attività amministrativa, concretizzatasi nell'omesso temperamento di diritti ed aspettative del privato rispetto alla variante.

In altre parole, secondo la prospettazione di parte ricorrente (proprietaria di un suolo di circa mq. 709 nel Borgo Sovereto), la variante al PRG adottata dal Comune di Terlizzi non dovrebbe avere luogo in considerazione del fatto che tale variante ridurrebbe notevolmente la capacità edificatoria del proprio suolo e - per stessa ammissione della ricorrente - ne allungherebbe i tempi per una sua potenziale edificabilità se non dopo la approvazione di un piano particolareggiato dello stesso Borgo.

Preliminarmente, occorre analizzare le richieste di permesso di costruire che interessano il suolo per cui è causa e che sono state presentate in diversi periodi storici da diversi soggetti, ancorché vi sia stata successivamente, a seguito di atto di

compravendita del suolo stesso, una richiesta di modifica di intestazione di una precedente richiesta di p.d.c.

In data 18.10.2011 il sig. De Sario Nicolò Alfredo presentava una richiesta di permesso di costruire per demolizioni di vecchie fabbriche e per la realizzazione di edificio per civili abitazioni in Sovereto - fg. 36 p.lle 2 e 157 (pratica n. 27/2011).

In data 14.11.2011 il Comune di Terlizzi inviava al sig. De Sario la nota prot. n. 32724 con la quale, per il prosieguo della pratica, invitava lo stesso a presentare ulteriore documentazione ed a effettuare versamento del contributo per il rilascio del permesso di costruire.

Con atto pubblico di acquisto rep. n. 76632 racc. n. 19303 del 1° ottobre 2012 a rogito notar D'Alesio di Terlizzi, la Costruzioni De Chirico odierna ricorrente acquistava dal sig. De Sario Nicolò Alfredo le particelle per le quali è causa.

In data 15.10.2013 il sig. De Chirico Cosimo, in qualità di Amministratore Unico della Società "Costruzioni De Chirico s.r.l.", presentava richiesta di permesso di costruire sul suolo acquistato dal sig. De Sario.

In data 18.12.2013 il Comune di Terlizzi rilasciava l'autorizzazione n. 58/2013, permettendo alla odierna ricorrente "la demolizione dell'immobile esistente e la realizzazione di un nuovo edificio, composto da piano interrato destinato a deposito, piano terra e primo piano destinato ad abitazione".

Nel P.d.C. n. 58/2013 si legge inoltre che:

«Prima dell'inizio dei lavori il titolare del permesso di costruire o i suoi successivi aventi causa devono:

a) - Inviare al Comune una tavola grafica "render" da cui si evinca che il nuovo intervento garantisca il mantenimento delle caratteristiche costruttive, delle tipologie dei materiali, dei colori tradizionali del luogo, evitando l'inserimento di elementi dissonanti, più precisamente l'edificazione rispetti le caratteristiche architettoniche compositive, geometriche e tipologiche dei fabbricati contermini; le

facciate siano realizzate con materiale tradizionali in pietra a vista, per la parte a piano terra, colorate con tinte analoghe a quelle originarie nel piano superiore; le ringhiere dei balconi siano realizzate con materiale e disegno analogo a quelle preesistenti negli edifici vicini; i lastrici solari non siano aggettanti ma terminanti con parapetti posti a filo delle facciate con opportuno cornicione di chiusura del fabbricato, con la necessità di un dettagliato prospetto d'insieme di tutto l'isolato.». In data 19-20.12.2013 con prot. dell'ente n. 36322 la ricorrente presentava una nuova ed ulteriore istanza di permesso di costruire, al quale l'U.T.C. per organizzazione interna assegnava il numero 77/2013, con il quale chiedeva di potere realizzare, oltre a quanto già autorizzato con il P.d.C. n. 58/2013, altro edificio da adibire a civili abitazioni sulla particella n. 157 del Fg. 36.

In data 20.12.2013 il Comune di Terlizzi approvava la D.G.C. n. 180 avente per oggetto: "Borgo Sovereto - Variante al PRG ai sensi dell'art. 16 LRP 56/1980 - Proposta di adozione al Consiglio Comunale".

In data 7.1.2014 il legale della ricorrente inviava una nota al Comune di Terlizzi con la quale chiedeva un incontro per discutere la questione e comunicava, altresì, la notifica del ricorso dinanzi al T.A.R. Puglia, sede di Bari con il quale impugnava la DGC n. 180/2013.

Il contenzioso amministrativo innanzi a questo T.A.R. azionato dalla ricorrente si concludeva con la sentenza n. 261 pubblicata il giorno 19.2.2014, dichiarando il ricorso improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse, avendo il Comune di Terlizzi revocato la DGC n. 180/2013 con l'approvazione della nuova DGC n. 10/2014 avente per oggetto: "Borgo di Sovereto - Variante al PRG ai sensi dell'art. 16 LR 56/1980 - Proposta di adozione al Consiglio comunale.".

In data 10.1.2014 con nota prot. n. 1120 il Dirigente del Settore Servizi Tecnici del Comune di Terlizzi, arch. Francesco Gianferrini, a riscontro della nota sopra detta, comunicava che:

«a) Il permesso di costruire n. 58/2013 del 18/12/2013 non è stato rilasciato come variante - stralcio;

b) L'esame del progetto presentato in data 20/12/2013 con protocollo n. 36322 seguirà le scadenze previste dal D.P.R. 380/2001.

Si precisa che si possono considerare varianti nuovi progetti conseguenti a permessi già assentiti e con lavori iniziati, anche in adempimento alle norme strutturali antisismiche.».

In data 14.1.2014, con nota acquisita al protocollo dell'ente con il n. 01631, la ricorrente chiedeva il cambio di intestazione della pratica edilizia n. 27/2011 del 18.10.2011 per avvenuta compravendita.

In data 14.1.2014, con nota acquisita al protocollo dell'ente con il n. 01632, la ditta istante, relativamente all'originaria pratica edilizia n. 27/2011 del 18.11.2011, riscontrava la nota UTC prot. n. 32724 del 14.11.2011 che era stata inviata all'originario presentatore dell'istanza il sig. De Sario.

In data 14.1.2014 il Consiglio Comunale di Terlizzi approvava la delibera n. 1 avente per oggetto: "Borgo Sovereto - Variante al PRG ai sensi dell'art. 16 LRP 56/1980 - Atto di Indirizzo."

In data 20.1.2014 veniva approvata la delibera giuntale n. 10, avente per oggetto: "Borgo Sovereto - Variante al PRG ai sensi dell'art. 16 LRP 56/1980 - Proposta di adozione al Consiglio comunale."

In data 22.1.2014 il Consiglio Comunale di Terlizzi adottava la variante al P.R.G. di cui si discute (DCC n. 5/2014).

In data 3.2.2014 (nota prot. n. 5827) il Comune di Terlizzi comunicava alla ricorrente la sospensione della pratica edilizia n. 27/2011 - 77/2013 in esecuzione della D.C.C. n. 5 del 22.1.2014 ed in attuazione di quanto previsto dall'art. 12, comma 3 del D.P.R. 380/2001 (L. 1092/1952).

Come chiarito con l'*excursus* storico ed amministrativo della odierna vicenda, le pratiche edilizie presentate sul medesimo suolo allibrato al foglio di mappa n. 36 del Comune di Terlizzi, particelle nn. 2 e 157 sono tre:

1. - la pratica edilizia n. 27/2011 per le particelle n. 2 e n. 157 del foglio n. 36, presentata a nome del sig. De Sario (dante causa della ricorrente);
2. - la pratica edilizia n. 58/2013, presentata dalla ricorrente Costruzioni De Chirico per la quale è stato rilasciato il permesso di costruire n. 58/2013 del 18.12.2013 per la particella n. 2 del foglio n. 36;
3. - la pratica edilizia n. 77/2013 per la particella n. 157 del foglio 36, sospesa a seguito della adozione della D.C.C. n. 5/2014.

Da tali atti si desume che l'odierna ricorrente ha cercato di innestare sull'originaria pratica edilizia n. 27/2011, tentando di qualificare il P.d.C. n. 58/2013 come stralcio rispetto alla citata pratica edilizia n. 27/2011, la successiva richiesta di permesso di costruire n. 77/2013, al fine evidentemente di ovviare a ciò che la legge prevede in materia di norme di salvaguardia tra l'adozione della variante allo strumento urbanistico e la sua definitiva approvazione.

Il P.d.C. n. 58/2013, come chiarito dal dirigente UTC con la nota prot. n. 1120 del 10.1.2014, non è un permesso rilasciato in variante alla pratica edilizia n. 27/2011, in quanto le varianti ai nuovi permessi possono essere rilasciate a permessi già assentiti e con lavori iniziati, la qual cosa non è accaduta nella fattispecie in esame.

La pratica edilizia n. 27/2011 subiva - come detto - un arresto che risale al 14.11.2011 (nota comunale prot. n. 32724 con richiesta di integrazione documentale rivolta al De Sario), che non può essere "sanato" dalla ricorrente con nota prot. n. 1632 del 14.1.2014, ottemperando - a distanza di oltre due anni - a quanto richiesto dal Comune di Terlizzi e con riferimento ad altra pratica edilizia presentata a stralcio, la n. 77/2013.

Dunque correttamente il Comune di Terlizzi ha scisso e differenziato le varie pratiche edilizie presentate sul medesimo suolo.

Come visto, il secondo proprietario del suolo, la società Costruzioni De Chirico, presentava una nuova e distinta pratica edilizia, la n. 58/2013, che otteneva il permesso di costruire n. 58/2013 del 18.12.2013.

Successivamente la ricorrente presentava una nuova istanza, la n. 77/2013, “innestandola” sulla pratica n. 27/2011.

Quando ha avuto contezza del fatto che il Comune di Terlizzi aveva avviato la procedura per la variante al P.R.G. con riferimento a Borgo Sovereto, la società insisteva con note del 14.1.2014 a distanza di oltre due anni per la chiusura della pratica n. 27/2011.

Il procedimento amministrativo perseguito dalla ricorrente, tuttavia, non è corretto e, conseguentemente, non può aver ingenerato alcuna legittima aspettativa in capo alla De Chirico poiché - come visto - essenzialmente volto ad ovviare a quanto previsto in materia di misure di salvaguardia.

Stante detta situazione, il Dirigente U.T.C. ha condivisibilmente deciso di sospendere con nota prot. n. 5827 del 3.2.2014 la richiesta di P.d.C. riferita alla pratica edilizia n. 77/2013.

La ricorrente in ogni caso ha avuto la possibilità di partecipare al procedimento amministrativo di variante e presentare le sue osservazioni oggetto di compiuta disamina ed istruttoria da parte della Amministrazione resistente nel pieno rispetto - come visto in precedenza - dell'art. 16 LR n. 56/1980.

Il procedimento posto in essere dal Comune di Terlizzi è quindi legittimo.

Sempre nell'ambito del sesto motivo di doglianza la ricorrente, in estrema sintesi censura, sotto altro profilo, il procedimento di adozione della variante al PRG, affermando che non sarebbe stato instaurato un contraddittorio con la società

proprietaria del suolo *de quo* che prima dell'adozione della variante possedeva una diversa e maggiore capacità urbanistica.

Tuttavia, si ribadisce, a tal riguardo, che il procedimento di adozione della variante al PRG del Comune di Terlizzi è stato esperito nel pieno rispetto della legge ed ha contemplato la normale pubblicazione degli atti, sottoposti, nella tempistica prevista dalla legge, ad osservazioni successivamente valutate dal Consiglio Comunale.

Inoltre, si precisa che il Comune di Terlizzi ha sempre riscontrato le note inviate dalla odierna ricorrente.

Alle note del 2 e del 7 gennaio 2014 a firma dell'avv. Rotunno il Comune di Terlizzi rispondeva con la nota prot. n. 1120 del 10.1.2014 a firma dell'arch. Gianferrini, dirigente del Settore Servizi Tecnici.

In tal modo il Comune di Terlizzi ha comunque fornito tempestiva risposta alle richieste della società interessata.

Successivamente la De Chirico aveva modo di partecipare al procedimento amministrativo che ha portato alla adozione della variante, presentando ai sensi dell'art. 16 LR n. 56/1980 proprie osservazioni in data 21.5.2014.

Inoltre, la circostanza che con riferimento alla pratica edilizia n. 77/2013 del 19-20.12.2013 vi sia un atto istruttorio finalizzato alla acquisizione di documentazione, datato 16.1.2014, atto sottoscritto dal tecnico istruttore e non dal dirigente dell'UTC, non impedisce che le clausole di salvaguardia siano divenute efficaci a seguito della emanazione della delibera consiliare n. 5/2014 di adozione della variante al P.R.G. del Comune di Terlizzi.

Più in generale deve osservarsi che il diritto di proprietà è destinato necessariamente a confrontarsi con quelle che sono le dinamiche di sviluppo di un territorio e con le relative normative in materia di pianificazione urbanistica.

A tal riguardo, Cons. Stato, Sez. IV, 10.5.2012, n. 2710 ha rilevato:

«... Il Collegio osserva che il potere di pianificazione urbanistica del territorio - la cui attribuzione e conformazione normativa è costituzionalmente conferita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, *ex art.* 117, comma terzo, Cost. ed il cui esercizio è normalmente attribuito, pur nel contesto di ulteriori livelli ed ambiti di pianificazione, al Comune - non è limitato alla individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, ed in particolare alla possibilità e limiti edificatori delle stesse.

Al contrario, tale potere di pianificazione deve essere retamente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità, in tal modo definiti), ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizzi anche finalità economico - sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati.

Proprio per tali ragioni, lo stesso legislatore costituzionale, nel novellare l'art. 117 della Costituzione per il tramite della legge cost. n. 3/2001, ha sostituito - al fine di individuare le materie rientranti nella potestà legislativa concorrente Stato - Regioni - il termine "urbanistica", con la più onnicomprensiva espressione di "governo del territorio", certamente più aderente, contenutisticamente, alle finalità di pianificazione che oggi devono ricomprendersi nel citato termine di "urbanistica".

D'altra parte, già il legislatore ordinario (sia pure ai fini della attribuzione di giurisdizione sulle relative controversie), con l'art. 34, comma 2, d. lgs. 31 marzo 1998 n. 80, aveva affermato che "la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio".

Tali finalità, per così dire "più complessive" dell'urbanistica, e degli strumenti che ne comportano attuazione, sono peraltro desumibili fin dalla legge 17 agosto 1942

n. 1150, laddove essa individua il contenuto della “disciplina urbanistica e dei suoi scopi” (art. 1), non solo nell’“assetto ed incremento edilizio” dell’abitato, ma anche nello “sviluppo urbanistico in genere nel territorio della Repubblica”.

In definitiva, l’urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo.

Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi -, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico - sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “*de futuro*” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio.

In definitiva, il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all’interesse pubblico all’ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione contemperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti.

Ne consegue che, diversamente opinando, e cioè nel senso di ritenere il potere di pianificazione urbanistica limitato alla sola prima ipotesi, si priverebbe la pubblica

amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.

D'altra parte, a diversa conclusione non può giungersi nemmeno sostenendo che, attraverso la considerazione di esigenze diverse, l'amministrazione finirebbe per comprimere il contenuto stesso del diritto di proprietà, e lo stesso *ius aedificandi* allo stesso connesso.

Senza volere entrare in un dibattito ampio ed ultratrentennale, che ha visto numerosi interventi della Corte Costituzionale, occorre almeno ricordare come sia stato affermato che nel nostro ordinamento non è individuabile un solo astratto diritto di proprietà, dipendendo il contenuto dello stesso dalla natura intrinseca del bene (sentenze nn. 55 e 56 del 1968).

La Corte Costituzionale ha, in particolare, affermato, con sent. 9 maggio 1968 n. 55, che “senza dubbio la garanzia della proprietà privata è condizionata, nel sistema della Costituzione, dagli artt. 41 al 44, alla subordinazione a fini, dichiarati ora di utilità sociale, ora di funzione sociale, ora di equi rapporti sociali, ora di interesse ed utilità generale. Ciò con maggiore ampiezza e vigore di quanto è stabilito dagli artt. 832 e 845 del Codice civile, i quali, per il contenuto del diritto di proprietà fondiaria in particolare, richiamano, rispettivamente, i limiti e gli obblighi stabiliti “dall’ordinamento giuridico” e le regole particolari per scopi di pubblico interesse ... Secondo i concetti, sempre più progredienti, di solidarietà sociale, resta escluso che il diritto di proprietà possa venire inteso come dominio assoluto ed illimitato sui beni propri, dovendosi invece ritenerlo caratterizzato dall’attitudine di essere sottoposto nel suo contenuto, ad un regime che la Costituzione lascia al legislatore di determinare”.

Allo stesso tempo, anche laddove la Corte Costituzionale ha affermato l'inerenza dello *ius aedificandi* al diritto di proprietà (con la nota sentenza 30 gennaio 1980 n.

5), essa ha precisato che “è indubbiamente esatto che il sistema normativo attuato per disciplinare l’edificabilità dei suoli demanda alla pubblica autorità ogni determinazione sul se, sul come e anche sul quando ... della edificazione ...”, di modo che se da ciò deriva che “il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà e alle altre situazioni che comprendono la legittimazione a costruire ... di esso sono stati tuttavia compressi e limitati portata e contenuto, nel senso che l’avente diritto può solo costruire entro limiti, anche temporali, stabiliti dagli strumenti urbanistici”.

Ovviamente, il potere di pianificazione urbanistica, a maggior ragione in considerazione della sua ampia portata in relazione agli interessi pubblici e privati coinvolti, così come ogni potere discrezionale, non è sottratto al sindacato giurisdizionale, dovendo la pubblica amministrazione - come ribadito dalla costante giurisprudenza del giudice amministrativo - dare conto, sia pure con motivazione di carattere generale, degli obiettivi che essa, attraverso lo strumento di pianificazione, intende perseguire e, quindi, della coerenza delle scelte in concreto effettuate con i detti obiettivi ed interessi pubblici agli stessi immanenti. ...».

Nella vicenda *de qua* i provvedimenti del Comune di Terlizzi riferiti alla variante, ma anche ai motivati pareri della Commissione comunale e le relazioni dell’UTC allegata ai provvedimenti amministrativi gravati, sono sorretti - come in precedenza evidenziato - da un solido impianto motivazionale, oltre che resi nel rispetto di tutte le procedure previste dalla legge.

Alla luce delle considerazioni esposte, l’esercizio del potere di pianificazione urbanistica, in concreto effettuato dal Comune Terlizzi, è esente dai vizi di legittimità dedotti con i motivi del ricorso introduttivo.

4.3. - Relativamente al primo ricorso per motivi aggiunti, si osserva che lo stesso deve ritenersi superato, stante le considerazioni espresse al punto successivo con riferimento al difetto di motivazione degli atti impugnati.

4.4. - Quanto al secondo ricorso per motivi aggiunti, si formulano le seguenti osservazioni.

4.4.1. - Il primo motivo di ricorso, nella parte in cui rinvia alle doglianze di cui al ricorso introduttivo, va disatteso, essendo meramente riproduttivo delle sei doglianze di cui alla menzionata domanda principale. Conseguentemente ne segue le stesse sorti.

4.4.2. - Le restanti doglianze possono essere sintetizzate nella contestazione di difetto di motivazione, da parte della gravata delibera n. 32/2016, in ordine alle osservazioni presentate dalla società De Chirico e nella censura in ordine all'eccesso di potere nella pianificazione urbanistica per essersi il Comune appropriato di una prerogativa propria della Amministrazione statale preposta alla tutela dei beni culturali, sostanzialmente imponendo un vincolo di inedificabilità.

Quanto alla prima questione, va rilevato che la censurata delibera n. 32/2016 motiva diffusamente (con valutazioni tecnico - discrezionali non sindacabili in sede giurisdizionale, in quanto non inficcate da vizi macroscopici) in ordine alle ragioni di rigetto delle osservazioni, così come imposto dalla ordinanza cautelare n. 100/2016:

«... evidenziato che dall'esame combinato di tutti gli elementi raccolti e richiamati nella narrativa, si può senza alcun dubbio sottolineare che:

a. la zonizzazione "A", di cui all'allegata planimetria del Borgo medesimo, rappresenta ed è l'unico presidio di salvaguardia urbanistica con l'obiettivo di conservazione storico/culturale/architettonica che il Consiglio Comunale intende conseguire per tramandare alle generazioni future un pezzo di storia terlizze e della sua comunità, altrimenti a rischio di snaturamento e dispersione, a causa

dell'incremento di volumetrie come perseguito dalla società De Chirico Costruzioni srl;

b. la zonizzazione "B", per quanto "B.2", consente la realizzazione di costruzioni di oltre otto metri di altezza, con indice di edificabilità 2,5 mc/mq, e stride, dunque, per esserne in palese contrasto, con la tessitura architettonica in essere, la quale è caratterizzata dalla presenza di una serie di unità costruttive a piano terra e primo piano, per lo più dotate di un giardino con la caratteristica vegetazione formata da aranceti e limonaie, tipiche dell'epoca di costruzione;

c. la proprietà del «De Chirico Costruzioni s.r.l.» è all'ingresso del "borgo" nella direttrice visuale Terlizzi/Sovereto, per cui

c-1. l'edificazione con parametri di zonizzazione "B" accoglierebbe il viandante in maniera assolutamente stridente e contrastante rispetto sia all'edificato storico, di cui sopra, che da quel punto prende avvio, sia al resto dall'intervento già realizzato;

c-2. dal progetto di cui all'istanza di permesso di costruire presentata si evince uno snaturamento rispetto alla detta caratteristica impostazione urbanistica che si presenta omogenea e costante nell'intera zona, e che invece è del tutto diversa rispetto al tipo di costruzione che si vorrebbe realizzare;

d. le "villette a schiera" di altezza contenuta, in relazione alle quali il ricorrente chiede parità di trattamento, si trovano dalla parte opposta rispetto della proprietà «De Chirico Costruzioni s.r.l.» e si pongono come setto tra l'abitato storico e la bruttura della Strada Provinciale n. 231, precedentemente denominata Strada Statale n. 98, ben nota per le frequentazioni di cui è luogo e, comunque, via a quattro corsie con due complanari a doppio senso di marcia;

e. ricomprendendo le citate "villette a schiera" nella zonizzazione "A", si previene il rischio che possano essere sopraelevate o possano essere soggette a ristrutturazioni incontrollate e filologicamente sgrammaticate;

f. il corretto intervento del Consiglio Comunale è volto anche a regolamentare l'uso del territorio in base a una sensibilità che si è modificata ed evoluta nel tempo, inibendo che si perseveri in atteggiamenti e azioni poste in essere e legittime in passato ma non più tollerabili per il presente e per il futuro;

g. l'intero Borgo di Sovereto rappresenta per la Città di Terlizzi non un agglomerato periferico e magari destinato allo "sfruttamento" residenziale di massa, bensì un intimo, soggettivo e spirituale centro di simbiosi con la storia propria della Comunità locale, con le sue radici, anche nella loro dimensione di tradizione religiosa (non vi è chi non sappia quanto la Comunità terlizzese ami, almeno due volte l'anno in maniera collettiva e organizzata e in corrispondenza delle festività dedicate, e tante altre volte in maniera spontanea e volontaria, soprattutto nel periodo tra aprile ed agosto, in coincidenza della presenza della madonna di Sovereto nel Santuario, recarsi e soggiornare nel Borgo, ricongiungendo Città e Borgo alle radici del culto mariano. La devozione che di lì ha preso vita rappresenta un carattere oramai connaturato alla stessa Comunità di Terlizzi che ama rappresentarsi quel territorio come intimo ed essenziale nelle proprie strutture urbanistico architettoniche. Lo stravolgimento del tessuto edilizio/urbanistico che l'utilizzo della zonizzazione "B2" consentirebbe, non è assolutamente consono a quelle che sono le impostazioni e le volontà della Comunità di cui questa amministrazione intende rappresentare la voce. E ciò, al di là di quanto lo specifico progetto realizzerebbe).

h. varie associazioni, riunitesi nel coordinamento "Giù le mani da Sovereto" hanno preso posizione interpretando la voce di diverse migliaia di cittadini di Terlizzi, solidali con le scelte dell'Amministrazione;

i. non ultronea è la considerazione che questo Borgo, piccolo gioiello di omogenea fattura e struttura urbanistica, riassume in sé la potenzialità di offrire non solo un punto di meditazione ma anche un volano per il turismo e per le iniziative culturali

che già hanno dimostrato di poter essere congruamente ospitate, come già avvenuto in occasione del Sovereto Festival, prossimo alla sua IV edizione, che ha visto la presenza di artisti di fama nazionale;

j. assume sicura rilevanza, peraltro, la constatazione che lo stessa planimetria allegata al PPTR disegna quasi con un compasso, per la prima parte perfettamente circolare, e poi, salvo proprio la parte di proprietà della De Chirico Costruzioni, con uno “slabbramento per difetto” assai strano (...), una zona di tutela omogenea, suggerendo una simmetria di salvaguardia alla quale non si appalesano ragioni per sottrarre parti dell’edificato assolutamente omogenee. ...».

4.4.3. - Da ultimo, la ricorrente, dopo aver ribadito che il Comune avrebbe illegittimamente esteso la zona A in area che difetterebbe dei caratteri che consentirebbero detta inclusione, si sofferma su asseriti “vizi sostanziali” del provvedimento oggetto di impugnativa, sostanzialmente affermando che l’attività del Comune sia esorbitante dai suoi poteri e risponda a pretese esigenze diverse e svincolate dalla tutela del territorio.

Detta impostazione non può essere condivisa.

Preliminarmente, rileva questo Collegio che l’*agere* del Comune risulta essere pienamente rispondente alla previsione di cui all’art. 2, lett. A) del D.M. n. 1444/1968 rubricato “Zone territoriali omogenee” (disposizione correttamente richiamata dalla P.A. nel corpo delle delibere impugnate): “Sono considerate zone territoriali omogenee, ai sensi e per gli effetti dell’art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765: A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi; ...”.

Pertanto, non può essere posto in discussione il potere pianificatorio del Comune, per sua natura ampiamente discrezionale, di rendere zona “A” un’area (quale quella

di proprietà della ricorrente) “circostante” rispetto all’agglomerato urbano di Sovereto che indubbiamente riveste carattere storico e artistico proprio, tanto da essere esso stesso *ab origine* classificato quale zona A.

L’obiettivo perseguito dal Comune è, quindi, assolutamente rispondente alle esigenze del territorio ed è pienamente conforme agli scopi per cui detto potere pianificatorio del territorio è attribuito all’Amministrazione locale.

Ed infatti, diversamente da quanto sostenuto da parte ricorrente, quello che emerge dagli atti comunali è proprio la “necessità che la struttura architettonica che lo [riferita al Borgo di Sovereto] caratterizza rimanga inalterata da manufatti estranei rispetto alle caratteristiche peculiari” e ciò attraverso lo strumento di regolamentazione urbanistica che la legge demanda alla competenza comunale e la cui concreta applicazione è nel caso di specie pienamente legittima.

A tal riguardo, Cons. Stato, Sez. V, 24 aprile 2013, n. 2265 ha evidenziato:

«... alla luce del tenore del dato positivo e della *ratio* che lo informa, che il piano regolatore generale possa recare previsioni vincolistiche incidenti su singoli edifici, configurati in sé quali “zone”, quante volte la scelta, pur se puntuale sotto il profilo della portata, sia rivolta non alla tutela autonoma dell’immobile *ex se* considerato ma al soddisfacimento di esigenze urbanistiche evidenziate dal carattere qualificante che il singolo immobile assume nel contesto dell’assetto territoriale. In tale caso, infatti, non si realizza alcuna duplicazione rispetto alla sfera di azione della legislazione statale di settore in quanto il pregio del bene, pur se non sufficiente al fine di giustificare l’adozione di un provvedimento impositivo di vincolo culturale o paesaggistico in base alla considerazione atomistica delle caratteristiche del bene, viene valutato come elemento di particolare valore urbanistico e può quindi, costituire oggetto di salvaguardia in sede di scelta pianificatoria. E tanto in coerenza con una nozione ampia della materia urbanistica, che valorizza la funzione di governo del territorio attraverso la

disciplina, nella loro globalità, di tutti i possibili insediamenti e delle altre utilizzazioni del territorio.».

L'area per cui è causa rientra pienamente, per le sue caratteristiche intrinseche ed estrinseche, nella tipologia di "particolare valore" che consente l'applicazione in sede pianificatoria di una particolare zonizzazione *ex art. 2, lett. A)* del DM n. 1444/1968, così come imposto dal Comune di Terlizzi con i provvedimenti impugnati.

Va, altresì, rimarcato che, a prescindere dall'apposizione del vincolo da parte della Soprintendenza, lo strumento di regolamentazione urbanistica può agevolmente e legittimamente rispondere a dette esigenze di tutela che, come visto, sono ben motivate e articolate nel caso di specie.

E', infatti, sufficiente richiamare la relazione allegata alla delibera n. 32/2016, che ha descritto puntualmente l'area interessata dall'azione di salvaguardia per comprendere il pregio della stessa.

Sotto altro profilo, la ricorrente sostiene che la classificazione di zona A delle "aree circostanti" il Borgo sarebbe consentita solo per esigenze di tutela del bene principale, difettando delle medesime caratteristiche di pregio, da tanto discendendo l'illegittimità degli atti impugnati.

Tuttavia, come evidenziato in precedenza, il D.M. n. 1444/1986 all'art. 2, lett. a) prevede proprio che siano classificabili come zona A "le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi".

La ricorrente, in definitiva, contesta l'esercizio di un potere pianificatorio tipicamente discrezionale del Comune.

Sul punto non è dirimente il richiamo alla circolare n. 3210 del 1967, operato da parte ricorrente nella memoria depositata in data 27.4.2018, in quanto, come emerge in modo evidente dalla lettura della stessa, il Ministero si limitava con detta circolare a fornire alcuni tra i possibili criteri di orientamento per la definizione di agglomerato di carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale, senza che ciò costituisca un elenco tassativo o vincolante e senza, dunque, per questo escludere la possibilità di ulteriori e puntuali osservazioni effettuate dai competenti organi comunali.

In sostanza, la De Chirico mira censurare scelte puramente discrezionali dell'Amministrazione motivate in modo corretto dopo l'adozione dell'ordinanza cautelare n. 100/2016, scelte che hanno spinto la P.A. a confermare e ad insistere nel tutelare l'area per cui è causa, il cui valore storico, paesaggistico ed ambientale è stato riconosciuto anche dai tecnici che da ultimo hanno contribuito a formare la decisione.

Dunque, la censura della ricorrente circa la carenza di una motivazione idonea a supportare la scelta amministrativa finale di cui alla delibera n. 32/2016 non è meritevole di positivo apprezzamento, posto che il Comune di Terlizzi ha ben articolato ed espresso - supportandole con adeguata documentazione tecnica - le motivazioni che spingono alla conferma della tutela impressa con lo strumento urbanistico adottato in linea con la previsione dell'art. 2, lett. a) DM n. 1444/1968. L'Amministrazione, infatti, è titolare - come detto - di una discrezionalità molto ampia, poiché, come riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, "le scelte in sede di approvazione di uno strumento urbanistico generale (e tale è certamente il PUG) sono contrassegnate da un'ampissima valutazione discrezionale sì da renderle nel merito insindacabili, ma unicamente attaccabili per errori di fatto, abnormità ed irrazionalità" (cfr. *ex multis* Cons. Stato, Sez. IV, 26 luglio 2016, n. 3337).

Pertanto, non vi è alcun difetto di motivazione nella delibera n. 32/2016: la motivazione è stata espressa ed articolata ed è stata per di più supportata da apposita documentazione tecnica.

Infine, deve ribadirsi che la circostanza per cui la pratica edilizia sia stata già positivamente istruita nulla toglie al potere discrezionale - per di più adeguatamente motivato - sulle scelte urbanistiche dell'Amministrazione.

Ed è proprio la regolamentazione ed il piano delle scelte che ricadono sul territorio a legittimare una richiesta edilizia, e non il contrario: a ben vedere la posizione della ricorrente non è meritevole di tutela, in quanto non è configurabile in capo al privato un affidamento qualificato ed, inoltre, lo stesso è "titolare di un'aspettativa generica ad una *reformatio in melius* o alla conservazione dell'originario regime urbanistico, analoga a quella di ogni altro proprietario che aspiri ad un uso proficuo dell'immobile (Cons. Stato, Sez. IV, 28.12.2012, n. 6703; *idem*, 8.10.2007, n. 5210; T.A.R. Toscana, Sez. III, 3.5.2013, n. 713), che non può vincolare i successivi strumenti di pianificazione urbanistica, nemmeno sotto il profilo di uno specifico onere di motivazione" (T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. I, 5 maggio 2014, n. 710; cfr. da ultimo T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. I, 1° febbraio 2016, n. 176).

Da ultimo, si sottolinea che comunque le scelte pianificatorie urbanistiche (in ogni caso nella fattispecie in esame fornite di idoneo supporto motivazionale riportato al precedente punto 4.4.2) per definizione non richiedono una dettagliata motivazione (cfr. art. 3, comma 2 legge n. 214/1990) in quanto racchiuse in atti a "contenuto generale".

In tal senso Cons. Stato, Sez. IV, 26.10.2012, n. 5492, con specifico riferimento all'onere di motivazione rispetto alle osservazioni formulate dai proprietari interessati in sede di formazione di strumenti urbanistici, ha rilevato:

«... le osservazioni formulate dai proprietari interessati costituiscono un mero apporto collaborativo alla formazione degli strumenti urbanistici e non danno

luogo a peculiari aspettative, con la conseguenza che il loro rigetto non richiede una dettagliata motivazione, essendo sufficiente che siano state esaminate e ragionevolmente ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano regolatore o della sua variante (cfr. sul punto, *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. IV, 15 settembre 2010 n. 6911), e che il merito della scelta relativa alla localizzazione di un'opera pubblica è sottratto al sindacato del giudice amministrativo, salvo profili di illogicità, travisamento e contraddittorietà (cfr. al riguardo, ad es., Cons. Stato, Sez. IV, 3 agosto 2010 n. 6155), con la conseguenza che la P.A. non è tenuta a fornire al riguardo le specifiche ragioni della scelta di un luogo piuttosto che di un altro, rimanendo inibita al sindacato giurisdizionale sull'eccesso di potere ogni possibilità di sovrapporre una nuova graduazione di interessi in conflitto alla valutazione che di essi sia stata già compiuta dall'organo competente, in quanto profilo attinente alla discrezionalità tecnica e, quindi, al merito dell'azione amministrativa, salvo che la scelta risulti manifestamente illogica o abnorme e tale vizio sia rilevabile *prima facie* (cfr. *ibidem*). ...».

Pertanto, si può affermare che nel caso di specie, pur non essendovi - alla stregua del disposto dell'art. 3, comma 2 legge n. 241/1990 e della citata giurisprudenza amministrativa che questo Collegio ritiene di condividere - un onere di dettagliata motivazione del rigetto delle osservazioni presentate dalla De Chirico, l'Amministrazione locale, nel disattendere dette osservazioni, ha comunque diffusamente indicato nella censurata delibera consiliare n. 32/2016 (cfr. punto 4.4.2) le ragioni in forza delle quali ha ritenuto che un'area "circostante" il Borgo di Sovereto (*i.e.* quella di proprietà della stessa società interessata) dovesse essere parimenti assoggettata alla zonizzazione di tipo A (analogamente alla originaria scelta pianificatoria relativa all'area del Borgo antico), con una scelta che non è certamente sindacabile in sede giurisdizionale, in quanto non inficiata da vizi

macroscopici ed anzi pienamente in linea con il disposto dell'art. 2, lett. A) D.M. n. 1444/1968 che chiaramente mira a tutelare il "carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale" di agglomerati urbani attraverso la formazione di "Zone territoriali omogenee".

Ed anche alla stregua dell'orientamento espresso da Cons. Stato, Sez. I, 28.11.2016, n. 2425 ("Benché in materia di pianificazione urbanistica generale l'Amministrazione goda di ampia discrezionalità e l'onere di motivazione possa essere assolto in termini complessivi, salvo che non venga in rilievo una legittima aspettativa del privato, le scelte compiute non si sottraggono al sindacato della giustizia amministrativa che, sia pure di tipo estrinseco, può cogliere nelle lacune o irragionevolezza del procedimento, in errori o travisamenti di fatto, nel contrasto con le scelte di pianificazione antecedenti, nell'illogicità della motivazione, i segni di un cattivo uso del potere; in particolare, non bisogna confondere una motivazione di carattere generale con una motivazione generica, priva dei requisiti di cui all'art. 3 della legge n. 241 del 1990 e ciò tanto più quando la prescrizione urbanistica pone un vincolo di carattere espropriativo, che richiede una motivazione più specifica in sede di reiterazione.") e da Cons. Stato, Sez. IV, 28.6.2018, n. 3986 (decisione richiamata al punto 4.2.3 della motivazione sempre in tema di onere di specifica motivazione in presenza di "aspettativa qualificata"), va evidenziato che nella vicenda *de qua* - proprio in virtù delle considerazioni espresse in precedenza al punto 4.2.4. - non poteva ritenersi formato alcun legittimo affidamento in capo alla ricorrente discendente dalle pratiche edilizie e dai titoli abilitativi in precedenza formati, poiché - come visto - il procedimento amministrativo edilizio perseguito dalla De Chirico è stato essenzialmente volto ad ovviare a quanto sancito in materia di misure di salvaguardia.

Né nel caso di specie ricorre alcuna delle situazioni (fonte di aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche

considerazioni), che - secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr. *ex multis* Cons. Stato, Sez. IV, 9.12.2010, n. 8682) - eccezionalmente impongono alla Amministrazione procedente nell'adozione di atti di pianificazione una più incisiva e singolare motivazione degli strumenti urbanistici generali: 1) superamento degli standards minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968, con riferimento alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree; 2) lesione dell'affidamento qualificato del privato, derivante da convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi fra il Comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di concessioni edilizie o di silenzio-rifiuto su una domanda di concessione; 3) modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo.

4.4.4. - Ne discende che anche il secondo ricorso per motivi aggiunti va disatteso.

5. - In conclusione, dalle argomentazioni espresse in precedenza discende la reiezione del ricorso introduttivo, integrato da motivi aggiunti.

6. - In considerazione della peculiarità e complessità della presente controversia sussistono giuste ragioni di equità per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, integrato da motivi aggiunti, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Gaudieri, Presidente

Carlo Dibello, Consigliere

Francesco Cocomile, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Francesco Cocomile

IL PRESIDENTE
Francesco Gaudieri

IL SEGRETARIO

LAVORIPUBBLICI.IT