



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8212 del 2011, proposto da:
Michele Ciardo, rappresentato e difeso dall'avv. Ernesto Sticchi Damiani, con
domicilio eletto presso il suo Studio in Roma, via Bocca di Leone, 78;

contro

Comune di Gagliano del Capo, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato
e difeso dall'avv. Pietro Quinto, con domicilio eletto presso lo Studio Alfredo e
Giuseppe Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PUGLIA - SEZ. STACCATA DI LECCE: SEZIONE I
n. 01217/2011, resa tra le parti, concernente DINIEGO VARIANTE
URBANISTICA.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Gagliano del Capo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2012 il Cons. Andrea Migliozi e uditi per le parti gli avvocati Ernesto Sticchi Damiani e Beatrice Zammit, in sostituzione dell'avv. Pietro Quinto;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il sig. Michele Ciardo, proprietario in agro del Comune di Gagliano del Capo, in località "Vigna Miggiano" o "Cucuruzzi", in area sottoposta a vincolo paesaggistico, di un terreno a destinazione "E1 agricola produttiva", presentava allo sportello unico dell'anzidetto Comune istanza per la realizzazione su detto suolo di una "struttura ricettiva da adibire ad albergo per anziani".

Trattandosi di richiesta contrastante con le previsioni dello strumento urbanistico, che non prevede una localizzazione ad hoc, si rendeva necessario l'adozione di una variazione allo strumento stesso ai sensi dell'art.5 del DPR n.447 del 1998; e all'uopo veniva attivata una conferenza dei servizi, che, nella seduta del 17/12/2009, esprimeva parere favorevole all'istanza del Ciardo circa l'approvazione del progetto relativo alla struttura in questione, in variante alle norme tecniche del Piano di fabbricazione comunale.

Il Consiglio comunale di Gagliano del Capo, con deliberazione n. 37 del 12 novembre 2010, decideva di non approvare, per le ragioni esposte nella parte narrativa dell'atto deliberativo, la variante urbanistica al piano di fabbricazione ai sensi dell'art.5 del DPR n.447/98 (necessaria per il progetto di realizzazione della struttura ricettiva "albergo per anziani" presentato dal sig. Ciardo).

Questi impugnava l'atto consiliare di diniego innanzi al Tar per la Puglia, sezione di Lecce, che, con sentenza n.1217/2011, rigettava il ricorso, giudicandolo infondato.

L'interessato ha impugnato tale decisum, ritenuto errato ed ingiusto, criticando le osservazioni e i rilievi formulati dal primo giudice ai punti 3, 3.1 e 3.2 della

sentenza e relativi, specificatamente, alla viabilità di accesso al sito deputato ad ospitare la struttura ricettiva de qua, ai profili paesaggistici coinvolti nella realizzazione dell'opera e alla qualificazione della struttura ricettiva.

Parte appellante rileva in primo luogo l'assenza di una congrua motivazione, idonea a giustificare una determinazione di segno diverso da quello espresso dalla conferenza dei servizi.

Inoltre, nel gravame si sostiene l'assenza di cause ostative alla realizzazione della struttura ricettiva per cui è causa, sussistendo, sempre secondo l'appellante, i requisiti per l'assentibilità dell'opera.

Si è costituito in giudizio l'intimato Comune che ha contestato la fondatezza dell'appello, chiedendone la reiezione.

All'udienza pubblica del 3 luglio 2012 la causa è stata introitata per la decisione.

DIRITTO

L'appello è infondato, meritando l'impugnata sentenza integrale conferma.

Oggetto di controversia è l'autorizzabilità o meno di una "struttura ricettiva adibita ad albergo per anziani" in area classificata agricola che vede contrapposti, da un lato, il richiedente, "forte" di un parere della conferenza dei servizi, favorevole alla realizzazione dell'intervento de quo mediante una variante puntuale ex art.5 del DPR n.447 del 20/10/1998, e, dall'altro lato, il Comune di Gagliano del Capo, contrario al progetto in questione per una serie di ragioni sostanzialmente coincidenti con una opposta non compatibilità paesaggistico-urbanistica dell'opera.

La parte privata appellante, con l'articolato mezzo di gravame, rileva in via prioritaria a carico della contestata deliberazione consiliare n.37/2010 l'assenza di una motivazione che dia adeguata contezza della determinazione con cui l'Amministrazione si è discostata dal parere della conferenza dei servizi.

Il dedotto profilo di illegittimità non sussiste.

Nella parte narrativa della delibera n.37/2010 il Consiglio comunale ha esplicitato in maniera dettagliata le ragioni che si frappongono all'approvazione del progetto, esplicitate specificatamente con riferimento a tre profili di considerazioni, così riassumibili:

- a) l'eccessiva antropizzazione dell'area, con alterazione delle sue caratteristiche, che sarebbe derivata dall'approvazione della proposta del sig. Ciardo;
- b) l'assenza di adeguate opere di infrastrutturazione nell'ambito agricolo di che trattasi, contrassegnato da inadeguata viabilità di accesso;
- c) la non configurabilità di un tipologia di insediamento produttivo giustificante l'applicazione della variante derogatoria allo strumento urbanistico di cui al DPR n.447/98.

Ebbene, dal punto di vista logico-formale, il suindicato l'ordito motivazionale contenuto in delibera, per come articolato, reca una ragionevole spiegazione del perché l'organo consiliare ha ritenuto di assumere un divisamento difforme rispetto al parere reso all'esito della conferenza dei servizi, per cui il dedotto vizio di difetto di motivazione, inteso come assenza di ragioni giustificative, non è rilevabile a carico dell'atto de quo, dovendosi convenire che l'Amministrazione comunale ha "adeguatamente" adempiuto all'onere di dover dare contezza del perché delle sua decisione.

Naturalmente occorre pure verificare se le argomentazioni rese a sostegno del diniego di approvazione resistano o meno alle critiche di carattere sostanziale portate dall'appellante in ordine a ciascuna delle ragioni indicate sub a), b) e c), quanto a valenza e congruità, tali da legittimare il discostarsi dal parere della più volte citata conferenza dei servizi.

In ogni modo, non può in primo luogo ritenersi esaustiva ed assorbente la determinazione della conferenza dei servizi assunta in via prodromica, dovendosi riconoscere al Comune, in sede di delibazione di una proposta di variazione allo

strumento urbanistico, come quella approvata con il modulo procedimentale ex art.14 legge n.241/90, la facoltà di poter svolgere un' autonoma, ulteriore valutazione in merito alla compatibilità a o meno della progettata opera con la disciplina dell'assetto del territorio.

Come già precisato da questo Consiglio di Stato in consimili vicende, la disciplina di cui agli artt. 4 e 5 del DPR 20 ottobre 1998 n.447, volta a favorire e a semplificare la realizzazione di impianti produttivi di beni e servizi, costituisce una procedura di tipo derogatorio, che non vale ad espropriare l'Ente locale degli ordinari poteri di assumere le definitive determinazioni al riguardo; e la proposta di variante positivamente assunta dalla conferenza dei servizi non è vincolante per il Consiglio comunale (Sez. IV 14 aprile 2006 n. 2170).

In particolare, in tale contesto logico-procedimentale, la proposta della citata conferenza assume in pratica il ruolo di un atto d'impulso, strumentale alla prosecuzione del procedimento, in cui il Consiglio comunale può e deve autonomamente valutare se aderire o meno alla proposta in questione (Sez. IV 7 maggio 2004 n. 2874).

Nella fattispecie, il Consiglio comunale, con l'atto deliberativo n.37/2010, ha esercitato il potere valutativo sopra illustrato e lo ha fatto con rilievi e osservazioni che, in punto di fatto e di diritto, appaiono immuni dai vizi di legittimità denunciati con l'impugnativa all'esame.

Con riferimento alle argomentazioni addotte ai suindicati punti a) e b), le ragioni giustificative vanno intese in un significato unitario, nel senso che, anche ad ammettere come non decisivo l'argomento circa la viabilità di accesso all'area interessata al progettato intervento e a voler tenere in debito conto le riserve sul punto fatte ex adverso dall'appellante, rimane pur sempre valida, a sostegno dell'opposto diniego, la valutazione dell' Amministrazione in ordine alla non compatibilità urbanistico-ambientale dell'opera proposta, nella misura in cui viene

rilevato come la struttura de qua contribuisca pur sempre ad “alterare” le caratteristiche tipologiche del sito e in particolare la tipizzazione proprie di area agricola, tenuto altresì conto della lontananza dal centro abitato e della eccessiva antropizzazione che si produrrebbe nell’area.

Quello reso dal Consiglio comunale, a ben vedere, è un giudizio che esula dai confini della valutazione ambientale “stricto sensu”, ordinariamente rimessa ad appositi organismi, nella specie pure intervenuti (Commissione locale per il paesaggio e Soprintendenza), per rientrare nella più ampia concezione, di valore trasversale, come ribadito più volte dalla Corte Costituzionale (vedi ad esemepio le fondamentali sentenze nn.563/2002 e 407/2002), che abbraccia anche aspetti di tipo urbanistico, in cui vengono in rilievo ragioni di tutela dell’ecosistema, dell’antropizzazione del territorio e, più in generale, di una razionale gestione delle aree di cui si compone l’ambito comunale.

Se così è, le definitive considerazioni di contenuto ostatico svolte sotto il profilo ambientale-urbanistico dall’Amministrazione comunale (eccessiva antropizzazione, lontananza dall’abitato, non ottimale rete dei servizi, connotazioni agrarie dell’area), avuto riguardo all’assetto dei luoghi e alle esigenze di tutela in senso ampio, non solo sono pertinenti, ma anche congrue e ben supportano una definitiva valutazione preclusiva dell’approvazione della variazione urbanistica di che trattasi .

Rimangono da esaminare le censure riguardanti la qualificazione della struttura che si intende realizzare.

Fermo restando che le ragioni di tipo “urbanistico-ambientali”, nei sensi sopra specificati, sono di per sé idonee a legittimare l’opposto diniego, parte appellante insiste nella tesi della natura produttiva dell’insediamento (quindi della possibilità, sotto tale profilo, della variazione in deroga ex art.5 DPR n.447/98) in ragione

della qualifica di struttura ricettiva di tipo alberghiero recata dal progettato intervento.

Ora, al di là del fatto che un albergo per anziani non rientra tra le tipologie delle strutture ricettive previste dalla legge regionale n.11 dell'11/2/1999, recante la classificazione degli impianti ad uso ricettivo, non può negarsi la "singolarità" e la "specialità" di un albergo rivolto esclusivamente ad una determinata fascia di utenti, quella degli anziani autosufficienti; e riesce veramente difficile configurare una struttura ricettiva destinata unicamente a clienti deputati a fruire della struttura in base all'avanzata età (peraltro non facilmente determinabile dal punto di vista fisiologico).

Da ciò ben può inferirsi la sussistenza in capo all'Amministrazione procedente di legittime e giustificate riserve, come quelle formulate sul punto, che concorrono anch'esse a considerare non compatibile con l'assetto territoriale il progettato intervento.

Quanto sin qui esposto evidenzia l'infondatezza dell'appello, che va, pertanto, respinto.

Le spese e competenze del presente grado del giudizio seguono la regola della soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la parte appellante al pagamento delle spese e competenze del presente grado del giudizio, che si liquidano complessivamente in euro 5.000,00 (cinquemila/00) oltre IVA e CPA.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Numerico, Presidente

Sergio De Felice, Consigliere

Andrea Migliozi, Consigliere, Estensore

Umberto Realfonzo, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 02/10/2012

IL SEGRETARIO

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