

Pubblicato il 15/10/2020

N. 06263/2020REG.PROV.COLL.
N. 09868/2010 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9868 del 2010, proposto dai signori Nunzia Carbonara, Agnese Cinquantatre, Teresa Carbonara, Rossella Carbonara, Benedetto Strignano, Gaetano Strignano, Vito Strignano e Giovanni Romano, rappresentati e difesi dall'avvocato Cataldo Balducci, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Rosanna Conz in Roma, via Cimarosa, n. 18;

contro

la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;

il Comune di Modugno, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

il Consorzio A.S.I. Bari, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Paparella, con

domicilio eletto presso lo studio S.r.l. Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini, n. 30;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda) n. 2252/2010, resa tra le parti, avente ad oggetto l'inserimento di terreni nella pianificazione A.S.I.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Consorzio Asi Bari;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 settembre 2020 il Cons. Antonella Manzione e udito per il Consorzio appellato l'avvocato Luigi Fedeli Barbantini, su delega dell'avvocato Francesco Paparella;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con l'odierno appello i signori Nunzia Carbonara, Agnese Cinquantatre, Teresa Carbonara, Rossella Carbonara, Benedetto Strignano, Gaetano Strignano, Vito Strignano e Giovanni Romano impugnano la sentenza del T.A.R. per la Puglia n. 2252 del 2010 con la quale è stato respinto il ricorso per l'annullamento della delibera del Consorzio A.S.I. di Bari n. 316 del 20 dicembre 2008, pubblicata sul B.U.R. Puglia n. 13 del 22 gennaio 2009, recante una variante al Piano urbanistico esecutivo (PUE) dell'agglomerato industriale di Bari-Modugno, nella parte in cui inserisce nel relativo perimetro i loro suoli, nonché, quali atti presupposti, delle precedenti varianti del 2001 e del 2004; del silenzio assenso serbato dalla Regione sulla stessa *ex artt.* 2, comma 11 *ter*, della l. n. 237/1993 e 11, comma 1, della l. n. 341/1995; infine della nota prot. n. 19016 del 9 aprile 2009

con la quale il Comune di Modugno ha declinato la propria competenza a modificare ridetto assetto urbanistico. Il giudice di prime cure infatti, premessa un'analisi della struttura consortile *de qua* in chiave comparatistica rispetto al modello generale di cui agli artt. 2602 e seguenti del codice civile, ha ritenuto dirimente la natura sovraordinata della pianificazione impugnata rispetto a quella comunale, ravvisando il fondamento della stessa nella sostanziale delega di funzioni intrinseca all'adesione all'organismo e alla individuazione delle aree da includere nel relativo perimetro di operatività. A ciò conseguirebbe anche un preliminare profilo di inammissibilità costituito dalla mancata impugnativa dei diversi atti con i quali il Comune di Modugno si sarebbe spogliato della competenza a pianificare sui suoli compresi nell'agglomerato industriale, tra i quali anche quelli di proprietà dei ricorrenti, seppure essi «*non sono allo stato identificati*». La richiamata sovraordinazione dei Piani A.S.I., assimilati *ex lege* ai Piani territoriali di coordinamento (P.T.C.), rispetto agli strumenti urbanistici comunali, renderebbe infatti caso mai illegittime o inefficaci le previsioni difformi ivi contenute, non consentendo certo l'insorgere di posizioni di aspettativa qualificata alla suscettività edificatoria dei suoli. Esse non potrebbero comunque fondarsi sulla tipologia di tributo comunale, parametrato alla edificabilità dei suoli, versato fino ad allora, contestabile caso mai nelle sedi dovute. Infine, la natura programmatoria generale degli strumenti di pianificazione urbanistica, comunque denominati, implica la non necessità di preventivo inoltro della prevista comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 della l. n. 241/1990, tanto più che nel caso di specie la legislazione contempla specifiche forme

partecipative riservate non al singolo ma ad associazioni ed enti esponenziali.

2.Sostengono gli appellanti che la sentenza sarebbe errata per molteplici motivi. In primo luogo essi contestano l'ipotizzata inammissibilità del ricorso di primo grado, seppure la sua affermazione non ne abbia precluso lo scrutinio nel merito: la mancata impugnativa degli atti di perimetrazione a monte delle scelte pianificatorie del Consorzio, ovvero delle precedenti varianti, sarebbe da attribuire alla ritenuta mancanza di lesività degli stessi nei confronti dei privati, fino al momento in cui ad essi si è data concretamente attuazione. Il che sarebbe avvenuto solo con la variante del 2008, evidentemente ritenuta ostativa alla positiva definizione dell'istanza edificatoria dagli stessi avanzata. A fronte, infatti, dell'asserita perimetrazione della quasi totalità delle aree *de quibus* nel c.d. "Agglomerato industriale di Modugno" sin dal D.P.C.M. dell'11 luglio 1970, già il programma di fabbricazione (P.d.F.) approvato con delibera regionale n. 633 del 16 marzo 1977 le aveva tipizzate come "C3", siccome documentato dalle planimetrie versate agli atti del giudizio di prime cure. Con successiva variante allo stesso (delibera di Giunta regionale n. 4794 del 3 agosto 1979), esse erano state addirittura inserite in un Piano per l'edilizia economica e popolare (PEEP), decaduto per decorrenza dei termini, indi incluse nel P.R.G., sempre conservandone la vocazione edificatoria. Da ultimo, ciò sarebbe avvenuto con la variante approvata con delibera della Giunta regionale n.562 del 31 marzo 2005: quand'anche, quindi, vi fosse stata l'ipotizzata delega di funzioni urbanistiche al Consorzio, certo è che le opposte scelte operate a livello comunale non potevano che implicarne la revoca,

nel contempo rendendo attuale l'interesse a contestare la (ribadita) perimetrazione inclusiva attuata con l'atto impugnato.

La sentenza sarebbe viziata altresì da eccesso di potere per travisamento dei presupposti in fatto ed in diritto, difetto assoluto di istruttoria e perplessità. La suscettività edificatoria dei lotti in controversia, infatti, diversamente da quanto affermato dal T.A.R., sarebbe stata ampiamente documentata, siccome il contrasto delle scelte effettuate con la pianificazione consortile rispetto a quelle urbanistiche comunali, tanto da includere nel relativo perimetro zone già edificate in attuazione del richiamato PEEP del 3 agosto 1979 (motivo *sub* 2). Il pluriennale versamento al Comune di Modugno dell'imposta comunale sugli immobili per l'aliquota corrispondente alle aree edificabili a fini residenziali (motivo *sub* 3, erroneamente indicato come 4) confermerebbe una scelta urbanistica autonoma e divergente da quella comprensoriale. Infine, si paleserebbe illegittima la nota con la quale l'Ente procedente, muovendo dall'intervenuta variante A.S.I. 2007 ha affermato la propria carenza di competenza a pronunciarsi in merito, non essendo la materia urbanistica sostanzialmente abdicabile da parte dei Comuni (motivo *sub* 4). I notevoli effetti lesivi prodotti dalla pianificazione impugnata, che di fatto modificherebbe illegittimamente la destinazione urbanistica univocamente impressa ai suoli, avrebbe altresì imposto il loro coinvolgimento nel procedimento mediante l'inoltro della comunicazione di cui all'art. 7 della l. n. 241/1990 (motivo *sub* 5).

3. Si è costituito in giudizio il Consorzio A.S.I. con atto di stile, chiedendo la reiezione dell'appello e la conferma della sentenza di primo grado. Con successiva memoria depositata in vista dell'odierna udienza, ha ricostruito analiticamente i passaggi procedurali

attraverso i quali si è addivenuti all'atto di pianificazione impugnato: in particolare, esso avrebbe ad oggetto un'area perimetrata nella sua consistenza pressoché identica sin dal 1970 (Piano regolatore del Consorzio istituito tra la Provincia di Bari e i Comuni di Bari, Modugno, Bitonto, Giovinazzo e Molfetta ai sensi dell'art. 21 della l. 29 luglio 1957, n.634, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 luglio 1970, successivamente variato con decreto regionale n.1299 del 26 luglio 1973). La mancata inclusione originaria di una parte "*minima e insignificante (pochi metri)*" delle aree di pertinenza dei ricorrenti, attribuita all'approssimazione degli strumenti di rilevazione topografica all'epoca disponibili e ai rapporti di scala utilizzati, era stata già superata con le varianti approvate con deliberazione della Giunta regionale n.2803 del 2 aprile 1985 e n. 5741 del 17 giugno 1985 (non impugunate *ex adverso*). Tutti gli interventi successivi danno atto che resta "*inalterato il perimetro delle aree in esso comprese*" (cfr. deliberazioni consortili n.273/96/NP del 9 settembre 1996; n. 369 del 16 maggio 2000; n.158 del 9 aprile 2002; n.32 del 3 febbraio 2005; nonché, da ultimo, n.316 del 20 dicembre 2008, oggetto dell'impugnativa, unitamente alle due precedenti, quali atti asseritamente presupposti). Da qui l'effettiva inammissibilità delle doglianze, incentrate solo sul segmento finale di un complesso procedimento i cui effetti si sarebbero da tempo sedimentati. D'altronde, il potere di pianificare e tipizzare i suoli inseriti nel perimetro dell'agglomerato industriale di Modugno appartiene non già al Comune, ma al Consorzio, ai sensi del combinato disposto degli artt. 11, comma 1, della l. 8 agosto 1995, n. 341; 2, commi 11, 11 *bis* e 11 *ter* della l. 19 luglio 1993, n.237; 5, comma 5, lett. a) della l.r. n.2/2007 e 9 dello Statuto

consortile. L'asserita illegittimità della nota prot. n. 19016 del 9 aprile 2009 con la quale il Comune ha dichiarato di non avere «*alcuna competenza in merito*» al richiesto stralcio delle aree in controversia dal Piano A.S.I., quand'anche affermata, non avrebbe alcun effetto sulla variante urbanistica impugnata, predisposta dal Consorzio SISRI nell'ambito delle prerogative allo stesso attribuite dalla legge. L'adempimento degli oneri partecipativi, infine, sarebbe declinato nella disciplina speciale contenuta nell'art. 2, comma 11 *bis*, della l. n. 237/1993, che prevede la pubblicazione del piano nonché la fissazione di «*un termine non superiore a trenta giorni, entro il quale le associazioni o i comitati che abbiano un interesse riconosciuto possono formulare al presidente della Giunta regionale le proprie osservazioni*».

4. Alla pubblica udienza del 22 settembre 2020, sentito l'avvocato del Consorzio, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

5. Il Collegio ritiene che il punto fondamentale intorno al quale ruota l'odierna controversia e cui può essere ricondotta l'essenza del ricorso, sia rappresentato dal rapporto intercorrente tra la pianificazione consortile e quella comunale, avendo la affermata sovraordinazione della prima rispetto all'altra fondato sia la ritenuta inammissibilità sia la dichiarata infondatezza dello stesso.

6. Va premesso che il ricorso di primo grado era da ritenere astrattamente ammissibile, in quanto la contestazione degli appellanti incentrata sull'assetto urbanistico dei propri fondi era (ed è) idonea, ove accolta, a travolgere il provvedimento impugnato. La questione giuridica che occorre dirimere, infatti, riposa nella operatività o meno dell'avvenuto stralcio dalla destinazione industriale, riveniente dall'inserimento nell'atto di pianificazione consortile *ab immemorabile*,

ad opera degli strumenti urbanistici comunali. È certo ed incontestato, infatti, che ove dovesse accedersi alla tesi per cui l'area doveva considerarsi industriale sin dal 1970, ne sarebbe dovuta discendere anche la tardività dell'istanza, e, quindi, non solo l'immunità da vizi di una scelta pianificatoria reiteratamente confermativa della stessa; ove invece dovesse ritenersi che l'insistenza, in ambito comunale, per diverse opzioni di disciplina edificatoria abbia avuto l'effetto di rimettere continuamente in gioco il precedente inserimento, la sua riproposizione successiva all'ultimo atto di programmazione comunale (la variante del 2005) si rivelerebbe effettivamente nociva per i ricorrenti.

Correttamente pertanto, ad avviso del collegio, il T.A.R. ha comunque respinto l'impugnazione, sostanzialmente prescindendo dai possibili profili di inammissibilità, comunque strettamente connessi al merito: ma il percorso giuridico attraverso il quale è addivenuto all'impugnata decisione merita di essere riformato per le considerazioni che seguiranno. Non appare condivisibile, infatti, l'assunto, in verità semplicistico a fronte di una tematica di consistente complessità, in forza del quale le scelte urbanistiche del Comune di Modugno in contrasto con quelle del Piano consortile, sarebbero da considerare indifferentemente o illegittime o inefficaci, e per ciò solo *tamquam non essent* nel conseguente percorso motivazionale.

7. Il sistema della pianificazione territoriale urbanistica successivo alla riforma costituzionale del 2001, caratterizzato dalle leggi regionali c.d. di "seconda generazione" si presenta in maniera ben diversa da quello riveniente dalla legge urbanistica del 1942. Esso risponde, cioè, ad una visione meno "gerarchica" e più armonica, che vede

nella leale collaborazione, oltre che nella sussidiarietà, i teorici principi ispiratori delle scelte. La pianificazione sovracomunale, affermata sia sul livello regionale sia provinciale, si connota pertanto per una natura “mista” relativamente a contenuti -prescrittivi, di indirizzo e di direttiva- e ad efficacia, nonché per la flessibilità nei rapporti con gli strumenti sottordinati. La pianificazione comunale a sua volta non si esaurisce più nel solo tradizionale piano regolatore generale, ma presenta un’articolazione in atti o parti tendenzialmente distinti tra il profilo strutturale e quello operativo, e si connota per l’intersecarsi di disposizioni volte ad una programmazione generale che abbia come obiettivo lo sviluppo socio-economico dell’intero contesto. L’atto rimesso alla competenza dell’Ente sovraordinato (tipicamente, la Provincia), in quanto rivolto ad un ambito territoriale più ampio, non può che essere destinato ad indirizzare per linee generali le scelte degli enti territoriali, nel pieno rispetto dell’allocazione delle stesse, secondo il richiamato principio di sussidiarietà, al livello di governo più vicino al contesto cui si riferisce, rispondendo all’obiettivo di valorizzare le peculiarità storiche, economiche e culturali locali e insieme assicurare il principio di adeguatezza ed efficacia dell’azione amministrativa. Nell’impostazione articolata e flessibile del sistema della pianificazione territoriale, cioè, tipicamente strutturata su vari livelli, esso si colloca “a monte”, quale inquadramento degli elementi strutturali, delle reti e delle strategie, dalle quali è evidente che il Comune non può prescindere.

8. I piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale, a loro volta, costituiscono una peculiare e atipica declinazione di strumenti urbanistici sovracomunali, caratterizzati non da una

generica esigenza di conferire alla pianificazione un respiro più ampio rispetto a quello della dimensione comunale, bensì anche da finalità di politica economica omogenea. La relativa disciplina, già contenuta nell'art. 146 del T.U. delle leggi sul Mezzogiorno, approvato con d.P.R. n. 1523 del 1967, successivamente negli artt. 51 e seguenti di quello approvato con d.P.R. n. 218 del 1978, demanda ai Consorzi dei comuni costituiti allo scopo il compito propositivo, che culmina nella predisposizione di «*un progetto di piano*» (o di variante) da sottoporre all'approvazione dell'autorità competente (le Regioni *ex* art. 65 del d.P.R. n. 616 del 1977), pur se per il tramite di una procedura di silenzio significativo. Si tratta dunque di un modello di sovraordinazione connotato da una particolare incisività, rispondente a logiche di coordinamento settoriale, ma anche di sviluppo economico, tali da risolversi perfino nell'apposizione di vincoli espropriativi, ben più incisivi rispetto a quelli conformativi di regola rivenienti dal regime di edificabilità dei suoli.

8.1. La pianificazione consortile industriale, nata dunque nel contesto ordinamentale antecedente la riforma costituzionale del 2001, è assimilata dal legislatore a quella territoriale di coordinamento di cui all'art. 5 della legge urbanistica fondamentale. Nel modello di pianificazione “a cascata” previsto dalla legge del 1942, il P.T.C. aveva il compito fondamentale di definire l'assetto urbanistico d'area vasta, rendendo così disponibile per i comuni il quadro di riferimento necessario all'elaborazione dei propri piani. In quanto vincolante la successiva attività comunale di piano, quello territoriale di coordinamento doveva cioè fungere da parametro alla cui stregua valutare, all'epoca in sede di controllo ministeriale, la conformità del P.R.G. adottato alle scelte racchiuse nella pianificazione

sovraordinata. La facoltatività formale del piano territoriale di coordinamento, che ha fatto sì che lo strumento non abbia trovato pratica attuazione, era dunque smentita, nelle intenzioni del legislatore, dalla funzione che gli veniva assegnata, cioè quella di parametro indefettibile in base al quale valutare il piano regolatore generale adottato, presupposto logico, prima ancora che giuridico, dello stesso.

Tale coerenza non può considerarsi superata dal nuovo assetto delle competenze conseguito alla novella costituzionale. Essa va semplicemente “ricollocata”, senza peraltro perdere di vista la peculiarità dello strumento urbanistico in esame, che si connota sì al pari di altri per il ricordato respiro sovracomunale, ma trae legittimazione dall’avvenuta creazione di un organismo consortile ad obiettività mirata.

9. Va altresì detto come nello scrutinare il rapporto tra piano A.S.I. e P.R.G. la giurisprudenza amministrativa, con un indirizzo cui questo Collegio ritiene di non doversi discostare, si è posta il problema della totale sovrapponibilità o meno dei primi al richiamato modello dei piani territoriali di coordinamento. Ciò ha consentito di dare rilievo, quale inevitabile elemento di discrepanza, alla riconosciuta possibilità che sia la Regione a declinare il paradigma procedurale di coordinamento, pur nell’ambito della cornice delineata. Il comma 8 dell’art. 51 del d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, infatti, prevede espressamente che *«le norme di cui ai precedenti commi si applicano fino all’emanazione delle apposite leggi regionali in materia»*, lasciando appunto alla competenza concorrente regionale la facoltà, in base ad un suo prudente apprezzamento su tutti gli interessi ed i compiti dei livelli di

governo coinvolti, di poter imprimere assetti autonomi alla materia (cfr. sul punto Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 2018, n. 202).

I piani consortili dunque, come ben dice l'art. 65 del medesimo d.P.R. n. 217/1978, sono vocati essenzialmente alla sistemazione ed alla gestione delle zone e delle aree industriali attrezzate e per realizzare infrastrutture per nuovi insediamenti industriali da allocare in quell'ambito. Essi tuttavia non esautorano i poteri comunali di governo del territorio; piuttosto, ed in quanto settoriali, si dedicano a tal specifico obiettivo e, quindi, abbisognano d'una regolazione dedicata e di tempi certi d'attuazione (Cons. Stato, sez. IV, 1 settembre 2016, n. 3781). Da qui la possibilità di sintesi procedurale tra i vari livelli di pianificazione, sì da risolvere alla radice i richiamati problemi di coordinamento, facendo ricorso, ad esempio, al tipico momento di condivisione delle istanze procedimentali distinte costituito dalla conferenza dei servizi (sulla previsione in tal senso contenuta nell'art. 10, comma 4, della l.r. Campania n. 16/1988, riprodotto nella successiva l.r.n.19/2013, v. ancora Cons. Stato, n. 3781/2016, sopra citata).

Queste scelte, ben lungi dal vulnerare le autonomie locali in sé, ne prevengono piuttosto, tramite la mera partecipazione, che si somma al consenso prestato *a priori* mediante l'adesione al Consorzio, la necessaria duplicazione sottesa al "recepimento" negli strumenti urbanistici comunali di quanto così già deciso in quella sede.

È, questa, peraltro, una delle possibili declinazioni della sussidiarietà verticale *ex art.* 118, comma 1 della Costituzione, in virtù della quale si deroga, pure per singoli settori funzionali, alla competenza amministrativa generale dei Comuni, riallocando la funzione al livello

di governo, in genere sovracomunale, più adatto a gestirla efficacemente.

10. Con riferimento ai Piani territoriali di coordinamento, dunque, l'art. 6, comma 2, della l. 1150/1942 stabilisce che i Comuni, *«il cui territorio sia compreso in tutto o in parte nell'ambito di un piano territoriale di coordinamento, sono tenuti ad uniformare a questo il rispettivo piano regolatore comunale»*, regola che, salvo diverse indicazioni delle apposite leggi regionali, vale per i Piani A.S.I. Tale obbligo di conformazione, dunque, che non implica affatto che in assenza di tale adeguamento il Piano sovracomunale si applichi automaticamente, incidendo sul regime di edificabilità dei suoli di interesse.

In sintesi, il fatto che resti attuale, anche dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, l'affermazione in forza della quale il governo del territorio è *«articolato su una pluralità di poteri, di sicura valenza politica, insediati nelle rispettive comunità di riferimento e caratterizzati, peraltro, dal principio di sussidiarietà (art. 4 c. 3, lettera a della legge 15 marzo 1997, n. 59) che stabilisce la sostanziale riconducibilità dell'intero complesso di scelte e di compiti relativi a una dimensione territoriale all'ente esponenziale della relativa comunità»* (cfr. Cons. St., IV, 20 marzo 2000 n. 1493), implica che la pluralità di poteri insediati presso i diversi, ma concorrenti livelli di governo coinvolti presuppone la necessità che i Comuni interessati facciano valere le esigenze di gestione del proprio territorio. L'affermata sovraordinazione tra due discipline, pertanto, non può risolversi, come semplicisticamente riportato in motivazione dalla sentenza appellata con riferimento al caso di specie, nella sostanziale neutralizzazione dei contenuti degli atti comunali, stante che la illegittimità -di certo non inefficacia, secondo la prospettazione indifferente alternativa proposta, con ciò parificando istituti

giuridici di ben diversa connotazione- porta alla caducazione dell'atto solo a seguito di azione demolitoria.

Detto approdo, ritiene la Sezione, è sostanzialmente condiviso sia dalla giurisprudenza amministrativa di primo grado (v. T.A.R. per la Campania, sez. II, 1 dicembre 2010, n. 26452, secondo il quale «*ai sensi del comma 6 dell'art. 51, d.P.R. 218 del 1978 (t.u. delle leggi sul Mezzogiorno) i Piani A.S.I., una volta approvati, producono gli stessi effetti giuridici del piano territoriale di coordinamento di cui alla l. 17 agosto 1942 n. 1150, con la conseguenza che essi determinino in capo all'Ente locale un puntuale obbligo di adeguamento dei rispettivi strumenti urbanistici, ma non anche effetti immediati e diretti in ordine all'attività edificatoria dei privati; invero, tale assimilazione comporta che, sino al momento (per altro doveroso) dell'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle previsioni dei Piani A.S.I., detti strumenti urbanistici restano l'unica fonte diretta del vincolo urbanistico nel territorio comunale, dovendo escludersi ogni automatica sostituzione delle disposizioni dei piani territoriali di coordinamento (e dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale) a quelle contrastanti dei piani regolatori generali*»; sia da quella civile di legittimità (cfr. Cass. civ., sez. II, 13 novembre 1996, n. 9941, secondo la quale «*i piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale, redatti a cura dei consorzi, di cui all'art. 144 t.u. delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno (d.P.R. 30 giugno 1967 n. 1523), una volta ricevuta l'approvazione della competente autorità, producono, a norma dell'art. 146 del medesimo t.u., gli stessi effetti giuridici del piano territoriale di coordinamento di cui all'art. 5 l. 17 agosto 1942 n. 1150, al quale i comuni, il cui territorio sia compreso in tutto o in parte nell'ambito di uno dei suddetti piani territoriali, devono uniformare, ai sensi del successivo art. 6 legge in ultimo cit., il rispettivo piano regolatore comunale, che, pur se vincolato, in forza del suddetto piano territoriale, resta tuttavia l'unica fonte diretta del*

vincolo urbanistico nel territorio comunale, dovendo escludersi ogni automatica sostituzione delle disposizioni dei piani territoriali di coordinamento -e dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale- e quelle contrastanti dei piani regolatori generali». La *ratio* di tale affermazioni di principio si fonda sulla considerazione (risalente alla legge urbanistica fondamentale n. 1150 del 1942, ribadita a più riprese dal legislatore, e riaffermata ancora nel vigente d.P.R. n. 380/2001) che la funzione urbanistica appartiene al Comune, per cui è da escludersi alcun effetto automatico delle modifiche dei piani (e, per quel che qui interessa, di quello della zona ASI, seppur legittimata a monte “contribuendo” con la “consegna” di parti del proprio territorio alla perimetrazione del relativo ambito di riferimento).

I Comuni, dunque, sono sì tenuti ad adeguarsi alle disposizioni contenute nel piano regolatore del consorzio ASI, ma, qualora ciò non avvenga, va escluso ogni effetto automatico di conformazione dell'uso del territorio, potendo i consorzi ASI reagire unicamente con gli ordinari strumenti giurisdizionali avverso il loro inadempimento (Cassazione Civile, sezione I, 23 marzo 2001, n.4200; *idem*, sez. II, n. 9941 cit. *supra*). Pertanto, in assenza di recepimento delle prescrizioni dei piani regolatori dei consorzi ASI nell'ambito dei piani regolatori comunali successivamente adottati, dette prescrizioni non sono rilevanti come parametro di legittimità di atti amministrativi.

La sorte dei suoli ricompresi nell'ambito di un piano regolatore ASI non recepito nel piano regolatore comunale, benché là destinati ad insediamenti, è quella di essere liberamente utilizzati dai privati proprietari in conformità alla destinazione impressa dal piano comunale. Né a diverse conclusioni può addivenirsi, come ritiene il

giudice di prime cure con arguto richiamo alla disciplina civilistica dell'istituto consortile, mutuando dall'adesione allo stesso una sorta di implicita delega in bianco alla gestione del territorio di riferimento. La delega, infatti, attiene all'ambito di operatività e non ai contenuti. Le previsioni conformative, infatti, diversamente da quelle espropriative, non si diversificano per cogenza da quelle di qualsivoglia strumento urbanistico sovraordinato, siccome previsto tra l'altro anche per il Piano territoriale dalla più volte richiamata legge urbanistica fondamentale.

11. Tuttavia, l'appello deve comunque essere respinto, seppure con diversa argomentazione direttamente discendente dalle osservazioni di cui sopra.

12. Gli appellanti rivendicano la prevalenza della destinazione urbanistica impressa dal P.R.G. -nonché dal Programma di fabbricazione e dal PEEP, poi decaduto- del Comune di Modugno ai terreni di che trattasi, non attraverso la sua affermata efficacia *praeter* o *contra* le previsioni del Piano ASI, ma pretendendo la modifica dello stesso da parte di un Ente privo della relativa competenza. Non soltanto, cioè, essi non tengono conto della natura recessiva, nei termini appena chiariti, della tipizzazione effettuata dallo strumento comunale rispetto a quella impressa dal Piano regolatore ASI, stante il carattere speciale di tale ultima pianificazione; ma ne vorrebbero addirittura invertire i rapporti di forza. Con ciò contrapponendo ad un'"invasione di campo" ipotizzata (quella attribuita al Piano consortile), un' "invasione di campo" certa, quale quella che conseguirebbe ad un provvedimento comunale, di non chiara colorazione giuridica, di sostanziale revoca o annullamento d'ufficio

delle scelte effettuate e spettanti al Consorzio, finanche ove inopportune o illegittime.

E' infatti pacifico in causa che il Piano ASI, adottato una prima volta nel 1970 e già inclusivo della maggior parte dei terreni di pertinenza dei ricorrenti, è antecedente al P.R.G. del Comune di Modugno. Questo non ha impedito l'inseguirsi di inspiegabili scelte contrapposte, connotate dalla ribadita perimetrazione originaria nelle varianti comprensoriali, da un lato, e dall'approvazione di vari strumenti urbanistici comunali a contenuto diametralmente opposto, dall'altro. Tale intrinseca contraddittorietà si palesa ancor più stridente e inopportuna, se si ha riguardo alla circostanza che comunque la natura "complessa" di tutti gli atti *de quibus* implica il coinvolgimento della Regione nella procedura di approvazione, sia pure *per silentium* con riferimento al Piano ASI, senza che risulti in alcun modo stigmatizzata, o anche semplicemente rilevata, la necessità di *reductio ad unum* delle scelte programmatiche effettuate. In tal modo lo strumento urbanistico c.d. "minore", quello comunale, non pare essersi mai conformato illegittimamente a quello del Piano del Consorzio ASI. Le due pianificazioni hanno continuato a rincorrersi superandosi vicendevolmente, ma sempre su binari paralleli.

Il rapporto fisiologico che si instaura nell'ambito del coordinamento tra due livelli di pianificazione ciascuno dei quali avente specifiche connotazioni, nel caso di specie parrebbe trascolorare in un patologico contrasto mai sanato, cui hanno fatto seguito scelte edificatorie non a caso evocate da parte appellante a sostegno della propria tesi (si pensi all'attuazione parziale del PEEP in area rientrante nel perimetro industriale).

13. Affermano gli appellanti di aver presentato in data 21 dicembre 2006 al Comune un'istanza per l'attuazione dell'ultima variante al Piano Regolatore Generale esattamente nel rispetto dei parametri tecnici imposti dal medesimo Ente locale. Il procedimento, tuttavia, di non meglio precisata consistenza, è definito ancora *in itinere* al momento della proposizione dell'appello. Esula pertanto dal perimetro dell'odierno contenzioso la questione giuridica dell'impatto del contrasto tra strumenti urbanistici sul regime di edificabilità dei suoli, non essendo stato impugnato né un qualche provvedimento di diniego, né contestata l'inerzia eventualmente serbata dall'Amministrazione.

Pertanto oggetto del contendere è esclusivamente la scelta pianificatoria attuata dal Consorzio *ex se -rectius*, ribadita, pur dopo la variante comunale del 2005- , della quale si contestano i presupposti, senza tuttavia neppure negare che il Comune abbia a suo tempo avallato la perimetrazione industriale, “conferendovi” i propri territori.

14. Ne consegue che la ventilata possibilità che il Comune si discosti *de facto* dalla preesistente perimetrazione industriale, dando attuazione alle scelte effettuate *de iure*, non viene dunque perseguita, preferendo parte ricorrente invocare il formale coordinamento tra i due strumenti pianificatori mediante lo stralcio dall'ambito consortile dei propri terreni. Ciò giustifica l'impugnativa della nota del 2009, nella quale si è individuato il primo atto concretamente lesivo della posizione giuridica dei ricorrenti. Per il suo tramite, gli appellanti ottengono una sorta di rimessione in termini, ravvisando nel contrapposto *non liquet* dell'Amministrazione la possibilità di sindacare direttamente l'atto che si era chiesto di modificare. A

prescindere, quindi, da tali ben più consistenti profili di inammissibilità, rispetto a quelli avanzati dal giudice di prime cure, resta la valenza quasi tautologica dell'atto impugnato rispetto alla cornice ordinamentale ampiamente descritta. La nota prot. n. 19016 del 9 aprile 2009, nell'affermare che *«trattandosi di variante urbanistica predisposta dal Consorzio SISRI [...] si comunica che la scrivente Amministrazione Comunale non ha alcuna competenza in merito»*, non ha fatto altro che ribadire l'ovvio, ovvero che in materia di agglomerato industriale la decisione non le competeva più, salvo in termini di adeguamento (di certo non richiesto e neppure voluto dagli appellanti). Paradossalmente, la lacuna ricostruttiva che inficia la vicenda nella prospettazione di entrambe le parti, che non hanno in alcun modo chiarito la formalizzazione delle scelte originarie dei terreni da conferire al Consorzio da parte del Comune, trova con tale nota una qualche sanatoria, rappresentando la stessa un'implicita acquiescenza alle scelte, per come maturate dall'Ente di secondo livello, come tali legittime, seppure illegittimamente ignorate. Quand'anche, peraltro, fosse ravvisabile in tale nota un qualche autonomo profilo di illegittimità, esso non potrebbe in alcun modo incidere sulla validità della variante impugnata, siccome rilevato dalla difesa del Consorzio nella memoria da ultimo versata in atti.

15. Vanno pertanto respinti anche gli ulteriori motivi di appello, sostanzialmente omogenei al primo e come tali inscindibili dalla disamina come sopra effettuata.

La natura di atto di pianificazione di secondo livello rendeva inapplicabili le invocate garanzie partecipative, nel caso di specie previste espressamente solo per associazioni e comitati. La procedura di approvazione degli atti di adeguamento comunale, d'altro canto,

tradizionalmente connotata dagli apporti collaborativi di parte formalizzati nelle osservazioni, garantisce comunque il loro “recupero” nella fase di approvazione degli stessi, nel caso di specie indebitamente mancata.

Il collegio ritiene che nessuna aspettativa qualificata può riconoscersi in relazione alle scelte pianificatorie, stante che le stesse si connotano per amplissima discrezionalità.

Infatti le evenienze generatrici di affidamento “qualificato”, sulla scia della giurisprudenza ormai consolidata, vanno ravvisate solo nell'esistenza di convenzioni di lottizzazione, di accordi di diritto privato intercorsi tra Comune e proprietari, di giudicati di annullamento di dinieghi di concessioni edilizie o di silenzio-rifiuto su domanda di concessione. In mancanza di esse, non è configurabile un'aspettativa “qualificata” ad una destinazione edificatoria non peggiorativa di quella pregressa, ma solo un'aspettativa “generica”, analoga a quella di qualunque altro proprietario di aree che aspiri ad un'utilizzazione più proficua dell'immobile (posizione, questa, cedevole rispetto alle scelte urbanistiche dell'Amministrazione). Sicché non può essere invocato il difetto di motivazione, in quanto si porrebbe in contrasto con la natura generale dell'atto e i criteri di ordine tecnico seguiti per la sua redazione (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 17 febbraio 2012, n. 854). Né esso può individuarsi nel regime tributario imposto fino a tale data, coerente con la scelta -illegittima- di non adeguarsi allo strumento sovraordinato, ma di certo inidoneo ad incidere sulla legittimità di quella diversa effettuata dal Consorzio.

16. Per tutto quanto sopra detto, il Collegio ritiene che l'appello debba essere respinto, con conseguente conferma della sentenza del

T.A.R. per la Puglia n. 2252 del 2010, seppure con la diversa motivazione sopra esplicitata.

17. La complessità della vicenda giustifica la compensazione delle spese di entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza del T.A.R. per la Puglia n. 2252 del 2010, nei sensi di cui in motivazione.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 settembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Giancarlo Luttazi, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Carla Ciuffetti, Consigliere

L'ESTENSORE
Antonella Manzione

IL PRESIDENTE
Gianpiero Paolo Cirillo

IL SEGRETARIO