



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

DECISIONE

Sul ricorso numero di registro generale 9726 del 2007, proposto da:
Comune di Manduria, rappresentato e difeso dall'avv. Gianluigi Pellegrino, con
domicilio eletto presso Gianluigi Pellegrino in Roma, corso del Rinascimento
n..11;

contro

Cpg Project Srl, rappresentato e difeso dall'avv. Ernesto Sticchi Damiani, con
domicilio eletto presso Sticchi Damiani Studio Bdl in Roma, via Bocca di Leone,
78;

per la riforma

della sentenza del TAR PUGLIA - LECCE :Sezione I n. 03405/2007, resa tra le
parti, concernente APPROVAZIONE DEFINITIVA PIANO DI
LOTTIZZAZIONE.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della CPG PROJECT srl;

Viste le memorie difensive prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 luglio 2009 il Consigliere Vito Carella e uditi per le parti gli avvocati Giovanni Pellegrino su delega dell'avv. Gianluigi Pellegrino e l'avv. Saverio Sticchi Damiani su delega dell'avv. Ernesto Sticchi Damiani.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

I.- La società CPG PROJECT s.r.l., quale promissaria acquirente da Antonio Calò di un terreno sito in località San Pietro in Bevagna del comune di Manduria, tipizzato in piano regolatore come zona per attrezzature turistiche, ha impugnato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia la deliberazione del Consiglio comunale n. 47 del 24 ottobre 2005, di approvazione in via definitiva del piano di lottizzazione proposto dal promissario alienante relativo alla realizzazione di un complesso turistico alberghiero e parco acquatico, con una serie di prescrizioni concernenti: lungo il lato est dell'intervento, a confine con la via della Marina, l'arretramento della linea di separazione della proprietà privata per consentire la costruzione di un marciapiede alberato della larghezza di metri 4,5; lungo il confine nord, la realizzazione di una strada di metri 12 per consentire lo scorrimento delle auto e la sistemazione dei parcheggi; lungo il lato ovest, la realizzazione di una strada di metri 12 in senso nord-sud fino a raggiungere le aree di parcheggio pubblico; la realizzazione di tutte le opere di urbanizzazione in luogo del pagamento degli oneri concessori.

Il T.A.R. adito ha accolto in parte il ricorso con sentenza n. 3405/2007 in ragione del ritenuto difetto di motivazione in ordine alle modifiche del piano di iniziativa privata e della valutazione di non ragionevolezza della previsione di una strada sui due lati interni del perimetro dell'intervento, che eliminerebbe gran parte dei

parcheggi di cui, in sede di adozione, proprio l'Amministrazione aveva segnalato la necessità, con conseguente adesione della ricorrente; il tragitto così creato, attorno al perimetro del complesso turistico – rileva il giudice di primo grado – non smisterebbe affatto la circolazione verso vie alternative ma introdurrebbe un percorso interno, aggiuntivo e superfluo, tale da rallentare ulteriormente l'eventuale traffico, non essendo altresì verosimile che il traffico di una rilevante strada di collegamento extraurbano possa essere ridotto dalla connessione con vie interne, siano esse pubbliche o private ad uso pubblico.

Sarebbe in definitiva “irragionevole e spropositato il sacrificio imposto alla società ricorrente, a fronte di un interesse pubblico a dir poco evanescente”.

II.- Le predette conclusioni del primo giudice vengono censurate dal Comune di Manduria con l'odierno ricorso in appello.

Sostiene l'Amministrazione che la determinazione adottata è supportata da idonea motivazione, alla stregua del verbale della seduta consiliare del 24 ottobre 2005 quale parte integrante della delibera n. 71, di approvazione del p.d.l.; assume altresì che la prescrizione imposta non eliminerebbe gran parte dei parcheggi previsti e non smisterebbe affatto la circolazione verso vie alternative, limitandosi a creare un ricircolo interno: la decisione del Tribunale amministrativo non avrebbe infatti considerato né l'impianto della struttura turistica in termini di reale afflusso del traffico né l'insufficienza della viabilità interna alla lottizzazione e la situazione viaria esterna.

Secondo l'appellante Comune, mentre la proposta lottizzativa prevedeva soltanto un accesso carrabile da via della Marina, con ciò determinando un ulteriore congestionamento della situazione viaria, la soluzione alternativa individuata dall'Amministrazione consentirebbe la creazione di tre ulteriori accessi carrabili alla struttura, smistando altresì gli utenti verso tre distinte zone del territorio comunale,

nonché la creazione di numerosi ulteriori parcheggi mediante utilizzazione delle strade di nuova previsione.

In ultimo, il Comune eccepisce la carenza d'interesse, in capo alla società G.P.G. PROJECT, a censurare le dette prescrizioni, atteso che essa non subisce alcun danno dalla prescrizione lottizzativa in quanto il sedime stradale rimane privato, per quanto di uso pubblico e, perciò, non incide sul calcolo della volumetria ammissibile.

La società appellata si è costituita in giudizio per resistere e confuta le predette doglianze.

III.- Questa Sezione, in relazione a quanto innanzi illustrato, con la decisione 24 dicembre 2008, ha disposto verifica dello stato dei luoghi con riguardo al progettato intervento ed alla idoneità o meno delle prescrizioni imposte dal Comune, a fronte della soluzione di cui alla proposta lottizzativa, a consentire il superamento della rappresentata grave criticità sia della viabilità (che, in particolare nel periodo estivo, caratterizzerebbe la zona su cui insiste l'intervento) sia della correlata carenza di parcheggi.

Il verificatore, individuato nel dirigente dell' Ufficio tecnico della Regione Puglia, con la relazione datata 16 giugno 2009, ha –in sintesi- rappresentato:

- “Conclusivamente, la nuova viabilità prescritta dal Consiglio Comunale, rappresentata graficamente nell'elaborato predisposto dall' Area Tecnica comunale, datato 29/11/2007 ed acquisito in sede di verbale di sopralluogo del 20/04/2009, se per un verso può contribuire ad un migliore e più razionale raccordo dell'intervento lottizzativo con la viabilità esistente, non si configura tuttavia come soluzione per risolvere i problemi connessi al carico di traffico gravante sulla Via della Marina, conseguenti anche al nuovo carico insediativo previsto dalla struttura alberghiera e soprattutto dall' attrezzatura complementare (parco acquatico).

Ed infatti, la soluzione per il decongestionamento del traffico in entrata ed in uscita dalla località San Pietro in Bevagna, che allo stato grava sulla strada provinciale Manduria - San Pietro in Bevagna (c.d. Via della Marina), richiederebbe esemplificativamente un preventivo studio di più ampio respiro territoriale che muova dall'analisi della viabilità esistente e delle sue criticità, dall' eventuale possibile potenziamento della stessa viabilità esistente (per evitare consumo di suolo), dall'individuazione di un sistema di regolazione del traffico che possa agevolare la circolazione, dalla valutazione del carico complessivo di traffico gravante sulla strada litoranea, ed in ultima analisi dall'individuazione di nuovi percorsi”;

-“In relazione a quanto prospettato nell'elaborato in atti innanzi richiamato, va rilevata, in ogni caso, l'insufficienza dei parcheggi ipotizzati, a fronte del fabbisogno così determinato per il parco acquatico (nell'ipotesi di 370 utenti, oltre agli ospiti dell'albergo in n.130), pari a:

- minimo di n.74 posti auto, nell'ipotesi di 5 persone per auto;
- massimo di n.185 posti auto, nell'ipotesi di 2 persone per auto;
- mediamente: 130 posti auto.

A detta insufficienza va aggiunta la circostanza che la viabilità prevista per far fronte alla carenza di parcheggi per il parco acquatico, di fatto cancella il parcheggio pubblico al servizio della struttura alberghiera, la cui previsione è obbligatoria a norma dell'art.5/punto 2 del DM n.1444/1968 (mq.40 per ogni mq.100 di superficie lorda di pavimento degli edifici previsti), come standard urbanistico da cedere gratuitamente al Comune, precisamente pari a:

- $\text{mq.}2.638 \times 0,40 = \text{mq.} 1.055$ minimo.

Quanto innanzi ad esito delle verificazioni richieste”.

Con la memoria depositata il 9 luglio 2009 la società appellata ha prospettato che, in sintesi, “si può dire che le valutazioni espresse dal dirigente incaricato della

verificazione e le circostanze presupposte emerse nel corso dell' istruttoria depongono in modo chiaro ed univoco nel senso della carenza di un interesse pubblico connesso alla circolazione veicolare tale da giustificare la previsione di una nuova strada lungo i lati interni dell' intervento” e come, per quanto attiene l'analisi del profilo inerente al regime di parcheggio a servizio del progettato complesso turistico – alberghiero, “non può non evidenziarsi come il dirigente regionale, inopinatamente esorbitando dal limite di indagine al medesimo conferito dal Collegio, ha elaborato un giudizio di inidoneità, sotto il profilo del soddisfacimento della domanda di parcheggio, anche con riferimento al progetto configurato dalla CPG Project”.

Invece il Comune appellante, con la memoria depositata il giorno 10 successivo, ha rappresentato a sua volta che è, “infatti, emerso dalla verifica (ma è circostanza questa rilevata dalla deducente anche nell'atto di appello) come la proposta lottizzativa della CGP Project fosse assolutamente carente ed insufficiente sia sul versante della viabilità veicolare, sia sul versante della sosta e del parcheggio, avendo approcciato le relative questioni esclusivamente in relazione al carico urbanistico connesso all'uso della struttura ricettiva, ma non avendo considerato il medesimo carico derivante dalla realizzazione dell' acqua park, progettata come struttura utilizzabile anche da utenti diversi dagli ospiti della struttura ricettiva”.

IV.- Con istanza del 24 giugno 2009, il suindicato verificatore, in relazione alla natura, complessità ed articolazione dell'attività, delle operazioni e delle verificazioni eseguite, ha chiesto un compenso forfettario di € 5.000,00 (euro cinquemila/00), al lordo di spese ed imposte di competenza.

All'udienza del 21 luglio 2009 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.- Nel presente giudizio, è controversa l'approvazione condizionata da parte del Comune di Manduria, come da delibera consiliare n. 47 del 24 ottobre 2005, del piano di lottizzazione volto alla realizzazione, da parte della società odierna appellata, di un complesso turistico-alberghiero ed annesso parco acquatico in località S. Pietro in Bevagna e –nello specifico- in assenza di appello incidentale, limitatamente alla prescrizione che “lungo il confine nord sia realizzata una strada di m. 12,00 che consenta lo scorrimento delle auto e la sistemazione dei parcheggi” e che “lungo il lato ovest sia realizzata una strada di m 12,00 in senso nord-sud fino a raggiungere le aree di parcheggio pubblico”.

Il Tar adito, con la impugnata sentenza, affermata la generale possibilità per il comune di inserire condizioni in sede di approvazione del piano se sulla base di prescrizioni razionali, ha rilevato in fattispecie, innanzitutto, un difetto di motivazione (necessaria perché inerente a modifiche ad un piano di iniziativa privata) e, poi, la illogicità di esse (si sono così cancellati, senza soluzioni alternative, gran parte dei parcheggi e non è per nulla verosimile che il traffico di una rilevante strada di collegamento extraurbano possa essere ridotto dalla connessione con vie interne, siano esse pubbliche o private ad uso pubblico), concludendo come sia “irragionevole e sproporzionato il sacrificio imposto alla società ricorrente, a fronte di un interesse pubblico a dir poco evanescente”.

Al riguardo, la verifica disposta dalla Sezione ha permesso di appurare la insufficienza dei parcheggi e come la viabilità imposta dal Comune, se per un verso possa contribuire ad un migliore e più razionale raccordo dell'intervento lottizzativo con la viabilità esistente, non si delinei tuttavia come soluzione per risolvere i problemi connessi al traffico conseguente anche al nuovo carico insediativo previsto dalla struttura alberghiera e dal parco acquatico, pervenendo al risultato della esigenza di un “preventivo studio di più ampio respiro territoriale (volto) all'individuazione di nuovi percorsi”.

Rileva il Collegio la ultroneità ed anche inutilità di ulteriori approfondimenti sulla vicenda, atteso che le risultanze istruttorie consentono di pervenire alla decisione che la prescrizione apposta dal Comune di Manduria alla lottizzazione controversa non si configuri affatto come arbitraria oppure illogica ovvero irragionevole.

2.- In linea preliminare va disattesa la preclusione sollevata dal comune di Manduria sotto forma di carenza d'interesse in capo alla società appellata ad impugnare la condizione lottizzativa di causa, nell'assunto che essa non subirebbe alcun danno dalla prescrizione in quanto il sedime stradale rimane privato, per quanto di uso pubblico e, perciò, non incide sul calcolo della volumetria ammissibile.

Dunque, l'amministrazione appellante tende ad infirmare nell'impugnazione di primo grado il presupposto fondamentale dell'interesse ad agire: di contro, è sufficiente osservare che la ventilata carenza originaria non sussiste affatto, in quanto l'azione è radicata su altri valori e permanendo, quindi, nell'ottica personale della ricorrente originaria, l'interesse ad un diverso assetto del comprensorio, il vantaggio di configurare altro inserimento ambientale per l'edificato, l'utilità di una maggiore disponibilità di spazi liberi.

Di conseguenza, tale eccezione deve essere respinta perché infondata.

3.- Nel merito, ad avviso del Collegio, l'appello va accolto, con riforma della sentenza gravata.

In primo luogo, va osservato come il provvedimento denunciato in primo grado (delibera consiliare n. 75 del 24 ottobre 2005) sia immune dalle censure mosse per essere motivato con riguardo alla "richiamata e fatta propria la antescritta relazione del Responsabile del Servizio Ufficio Urbanistico" (nella quale è sottolineato l'aggravamento del sistema viario a causa delle nuove necessità occasionate da un complesso quale quello proposto) nonché in relazione agli "interventi dei componenti il consesso, come riportato nel verbale stenotipato, allegato alla

presente per farne parte integrante e sostanziale” (dal quale emerge, all’unanimità dei votanti, la non condivisione per la soluzione tecnica iniziale alla luce dell’intenso traffico in quella zona durante il periodo estivo).

In secondo luogo, non può essere condivisa l’affermazione di irragionevolezza della prescrizione in esame ravvisata dai primi giudici per la circostanza che “il tragitto così creato -attorno al perimetro del complesso turistico – non smisterebbe affatto la circolazione verso vie alternative ma introdurrebbe un percorso interno, aggiuntivo e superfluo, tale da rallentare ulteriormente l’eventuale traffico, non essendo altresì verosimile che il traffico di una rilevante strada di collegamento extraurbano possa essere ridotto dalla connessione con vie interne, siano esse pubbliche o private ad uso pubblico”: almeno per due ragioni.

Innanzitutto, perché il Tar non s’avvede di stare ad impingere nel merito dell’azione amministrativa, nell’assenza di una adeguata istruttoria volta ad escludere la irrazionalità della scelta comunale; inoltre, potendosi nella specie formulare varie ipotesi alternative che potrebbero giustificare la soluzione indicata dal comune come – per esempio- trattenere il traffico generato dal complesso al suo interno e farlo defluire gradatamente verso la viabilità pubblica, senza produrre nel frattempo intasamenti all’esterno.

Ciò dimostra come la prescrizione in considerazione, diversamente da quanto ritenuto dal Tar, non è illegittima in sé, ma dipende dalla opzione di senso che le attribuisce l’interprete, così manifestando

tali variabili la loro connessione ad un esercizio discrezionale dell’azione amministrativa: in ultima analisi, queste valutazioni attengono alla conformità delle soluzioni di pianificazione esecutiva proposte agli orientamenti prevalsi in seno all’organo consiliare circa le linee di sviluppo urbanistico della zona ed in particolare, nelle sue componenti in termini di viabilità e di traffico.

Del resto, le convenzioni urbanistiche hanno lo scopo di garantire che all'edificazione del territorio corrisponda, non solo l'approvvigionamento delle dotazioni minime di infrastrutture pubbliche, ma anche il suo equilibrato inserimento in rapporto al contesto di zona che, nell'insieme, garantiscano la normale qualità del vivere in un aggregato urbano discrezionalmente, e razionalmente, individuato dall'Autorità preposta alla gestione del territorio.

Nella specie, la scelta comunale di pianificazione contestata evidenzia -in definitiva- quell'utile funzione, di cui il Comune ha nello specifico fatto applicazione, di impedire un incremento dei "guasti" urbanistici già verificatisi nella piccola località marina e di "riequilibrare", in sede di ulteriore utilizzo del territorio con il massivo intervento turistico-alberghiero e annesso parco acquatico, una situazione urbanistica più o meno compromessa per traffico e viabilità.

Se poi la soluzione di merito prescelta dal Comune, che rientra poi nella stretta competenza del Consiglio, sia la soluzione ottimale, non spetta certo al giudice amministrativo sindacare e, comunque, essa non costituisce l'oggetto di odierna controversia.

4.- Alla stregua delle considerazioni innanzi esposte, l'appello va conseguentemente accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso di primo grado deve essere totalmente respinto.

Le spese di lite relative al doppio grado di giudizio , tuttavia, possono essere integralmente compensate tra le parti in relazione alla particolarità della fattispecie, mentre la spesa necessaria a pagare il compenso spettante al verificatore segue il criterio della soccombenza ed è liquidata come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, sezione Quarta, accoglie l'appello in epigrafe e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge totalmente il ricorso di primo grado.

Compensa le spese di lite relative al doppio grado di giudizio.

Liquida il compenso spettante al verificatore per l'incarico eseguito nella misura di € 5.000,00 (euro cinquemila/00), che pone a carico della società soccombente. .

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 luglio 2009 con l'intervento dei Signori:

Giuseppe Romeo, Presidente

Anna Leoni, Consigliere

Bruno Mollica, Consigliere

Salvatore Cacace, Consigliere

Vito Carella, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/11/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Dirigente della Sezione