

Publicato il 01/09/2022

N. 07631/2022REG.PROV.COLL.  
N. 04569/2020 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4569 del 2020, proposto dalla società S.E.M. S.n.c. di Matarrese Maria Angela & C°, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Bruno, con domicilio eletto presso lo studio Placidi S.r.l. in Roma, via Barnaba Tortolini 30;

*contro*

il Comune di Canosa di Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi D'Ambrosio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

*per l'annullamento ovvero la riforma*

della sentenza del T.a.r. Puglia, sede di Bari, sez. III, 29 gennaio 2020 n. 102 che ha respinto il ricorso n. 725/2018 R.G. proposto per l'annullamento dei seguenti atti del Comune di Canosa in Puglia:

a) del provvedimento 4 maggio 2018 prot. n. 17076, notificato il giorno 8

maggio 2018, con cui il Dirigente del Settore edilizia e urbanistica ha respinto la richiesta di permesso di costruire presentata il giorno 27 dicembre 2017 prot. 47547, per lavori di nuova costruzione di uno stabilimento destinato ad oleificio e alla lavorazione delle mandorle, situato a Canosa di Puglia, contrada “Scaldato” sul terreno distinto al catasto al foglio 47 particelle 100-183 e 276;

b) del provvedimento 21 maggio 2018 prot. n. 19826, notificato il giorno 23 maggio 2018, con cui lo stesso Dirigente ha dichiarato non formatosi il silenzio assenso di cui all’art. 20, comma 8 del D.P.R. 38072001 e s.m.i. sull’istanza predetta;

di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Canosa di Puglia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 luglio 2022 il Cons. Francesco Gambato Spisani e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente appellante ha presentato al Comune di Canosa in Puglia la domanda 27 dicembre 2017 prot. n. 47547, intesa ad ottenere il rilascio del permesso di costruire uno stabilimento destinato ad oleificio e alla lavorazione delle mandorle, da realizzare in contrada “Scaldato” di quel Comune, sul terreno distinto al catasto al foglio 47 particelle 308 (già 100-183) e 276 (all. 4 in I grado ricorrente appellante, domanda, in particolare alle pp. 4, per gli estremi catastali, e 18, per la descrizione).

2. A fronte di questa domanda, la società ha ricevuto il preavviso di diniego 29 gennaio 2018 prot. n.3828. In quest’atto, il Comune fa presente che il

terreno interessato dall'opera è classificato dal piano urbanistico generale - PUG come *"Contesto Produttivo Esistente" CPF.CP/EP di cui al P.U.G (art. 26.4 e 47.3 delle N.T.A.) interessato da "Invariante strutturale della stratificazione storica: vincoli archeologici" — Area Annessa - IS.S.v (art. 14.20 c., 3 delle N.T.A.)*" e che sull' *"area annessa" disciplinata dal citato art. 14.20 delle norme tecniche di attuazione- NTA non è consentito autorizzare "piani e/o progetti comportanti trasformazioni che compromettano la morfologia ed i caratteri d'uso del suolo con riferimento al rapporto paesaggistico esistente tra le presenze archeologico ed il loro intorno diretto"*, ma sono possibili soltanto il recupero e la ristrutturazione di manufatti esistenti, ovvero la loro integrazione con una volumetria non superiore al 20% di quella già realizzata, ipotesi all'evidenza non ricorrenti nel caso di specie. Fa quindi presente che ciò *"è ostativo all'accoglimento dell'istanza"* in mancanza di un adeguamento del PUG al piano paesaggistico territoriale regionale (all. 6 in I grado ricorrente appellante, preavviso citato, ove anche la località dell'intervento), adeguamento che, come è incontestato, nel periodo rilevante per questa causa non ha avuto luogo.

3. A fronte del preavviso di diniego suddetto, la società ha ritenuto di far pervenire le proprie osservazioni, con note 13 febbraio e 12 marzo 2018 (v. all. 2 in I grado ricorrente appellante), ma non ha ricevuto risposta alcuna; di conseguenza ha presentato al Comune l'atto 3 maggio 2018 prot. n.16533, nel quale comunica che sull'originaria domanda di permesso di costruire ritiene formato il silenzio assenso di cui all'art. 20 del T.U. 6 giugno 2001 n.380 e che quindi intende dare inizio ai relativi lavori, diffidando il Comune a non adottare nei propri confronti atti ovvero comportamenti lesivi (all. 9 in I grado ricorrente appellante, diffida citata).

4. Come è noto, e per quanto qui interessa, l'art. 20 comma 3 del T.U. 380/2001 prevede che *"Entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda, il*

*responsabile del procedimento cura l'istruttoria, e formula una proposta di provvedimento, corredata da una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento richiesto*"; al successivo comma 6 prevede poi che *"Il provvedimento finale, che lo sportello unico provvede a notificare all'interessato, è adottato dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio, entro il termine di trenta giorni dalla proposta di cui al comma 3. .. Il termine di cui al primo periodo è fissato in quaranta giorni con la medesima decorrenza qualora il dirigente o il responsabile del procedimento abbia comunicato all'istante i motivi che ostano all'accoglimento della domanda, ai sensi dell'articolo 10-bis della citata legge n. 241 del 1990, e successive modificazioni.."*. Infine, ai sensi del comma 8, il decorso di questi termini senza un motivato diniego vale silenzio assenso, *"fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali"*.

5. Nella diffida di cui si è detto, la società ha considerato quindi formato il silenzio assenso alla data del 6 aprile 2017, contando cento giorni complessivi dal 27 dicembre 2017, data di presentazione della domanda, cento giorni a loro volta risultanti dalla somma dei sessanta giorni previsti dal comma 3 e dei quaranta giorni ulteriori previsti dal comma 6 terzo periodo dell'art. 20 (all. 9 in I grado ricorrente appellante, cit.).

6. Ricevuta la diffida, il Comune ha adottato anzitutto il provvedimento 4 maggio 2018 prot. n.17076, notificato il successivo 8 maggio, con il quale ha respinto la domanda di permesso di costruire in questione richiamando quanto già esposto nel preavviso di diniego, nonché una nota della Regione Puglia – 16 aprile 2018 prot. n. AOO 145 3172- allegata al diniego stesso, la quale conferma, in sintesi, che in mancanza di adeguamento del PUG al PPTR la norma ostativa delle NTA di cui si è detto rimane applicabile e quindi l'intervento non può essere assentito (all. 2 in I grado ricorrente appellante, diniego).

7. Il Comune ha poi adottato l'atto 21 maggio 2018 prot. n. 19826,

notificato il successivo 23 maggio, con il quale *“dichiara non formatosi”* il silenzio assenso sull’originaria domanda; il Comune nega infatti siano decorsi i relativi termini *“per effetto della nota dirigenziale interlocutoria del 29 gennaio 2018, prot. n. 3828, delle note di partecipazione al procedimento della Ditta richiedente del 13 febbraio 2018 e del 12 marzo 2018, della richiesta di parere inoltrata alla Regione Puglia - Dipartimento Mobilità, Qualità Urbana, Opere Pubbliche Ecologia e Paesaggio in data 16 marzo 2018, prot. n. 10414 e comunicata anche alla ditta richiedente, del parere del menzionato ufficio del 16 aprile 2018, ostativo all'accoglimento dell'istanza e delle osservazioni/controdeduzioni formulate, e del proprio provvedimento dirigenziale del 04 maggio 2018, prot. n. 17076 relativo al diniego della richiesta permesso di costruire”* ed aggiunge che *“trattasi di area interessata da vincoli avente carattere urbanistico/paesaggistico”* e che sarebbero stati comunque rispettati i maggiori termini di cui all’art. 20 comma 7 del T.U., per cui i termini sono raddoppiati *“nei soli casi di progetti particolarmente complessi secondo la motivata risoluzione del responsabile del procedimento”* (all. 3 in I grado ricorrente appellante, atto citato).

8. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il T.a.r. ha respinto il ricorso presentato dalla società contro questi due atti. In motivazione, ha ritenuto anzitutto che il diniego 4 maggio 2018 di cui si è detto fosse stato adottato nei termini, ritenendo applicabile il termine raddoppiato di duecento giorni di cui al comma 7 dell’art. 20 T.U. di cui si è detto. Ha poi ritenuto che, anche a prescindere dal rispetto del termine, il silenzio assenso non si sarebbe potuto ritenere formato, per mancanza della conformità della domanda alla vigente disciplina urbanistica, ovvero nel caso di specie per la norma ostantiva del PUG di cui pure si è detto.

9. Contro questa sentenza, la società ha proposto impugnazione, con appello che contiene due motivi, come segue.

9.1 Con il primo di essi, rubricato come A alle pp. 9-11 dell’atto, deduce

propriamente violazione dell'art. 20 comma 8 del T.U. 380/2001, e sostiene che i termini per la formazione del silenzio assenso, contrariamente a quanto ritenuto dal Giudice di I grado, sarebbero decorsi. Dopo avere ripercorso i fatti nei termini di cui si è detto sopra, deduce infatti che la norma sul raddoppio dei termini stessi di cui al citato art. 20 comma 7 del T.U. non sarebbe applicabile al caso di specie, mancando la necessaria “*motivata risoluzione del responsabile del procedimento*” richiesta a tal fine.

9.2 Con il secondo motivo, rubricato come B alle pp. 12-19 dell'atto, deduce poi, secondo logica, ulteriore violazione dell'art. 20 comma 8 del T.U. e sostiene che la conformità urbanistica sussisterebbe. In proposito, deduce anzitutto che la conformità stessa risulterebbe dalla domanda originaria, corredata di una asseverazione del progettista in tal senso (all. 4 in I grado ricorrente appellante, cit. pp. 17 e ss.). Deduce poi che non vi sarebbero sull'area interessata vincoli ambientali, paesaggistici ovvero culturali. In tal senso, sarebbe anzitutto il parere 6 febbraio 2017 prot. n.684 della Soprintendenza competente, per cui i terreni in questione non rivestono interesse archeologico né sono portatori di valori paesaggistici (all. 5 in I grado ricorrente appellante). Nello stesso senso sarebbe poi una consulenza tecnica di parte, depositata nel giudizio di I grado, secondo la quale in sintesi l'area interessata è area annessa ad un'area sottoposta a vincolo archeologico – e quindi secondo logica, non vincolata essa stessa- vincolo che però sarebbe da intendersi decaduto per effetto dell'entrata in vigore del PPTR, che avrebbe automaticamente sostituito la norma ostativa del PUG di cui si è detto sopra.

10. Il Comune ha resistito, con atto 6 ottobre 2020, ed ha chiesto che l'appello sia respinto.

11. Con memoria 16 giugno 2022, la ricorrente appellante ha ribadito le proprie tesi.

12. Il Comune, con memoria 19 giugno 2022, ha sviluppato le proprie difese, richiamandosi nella sostanza a quanto già esposto negli atti impugnati e sottolineando il carattere a suo avviso solo interlocutorio del citato parere della Soprintendenza.

13. Con repliche 30 giugno 2022, le parti hanno ancora insistito sulle rispettive posizioni.

14. Alla pubblica udienza del giorno 21 luglio 2022, la Sezione ha trattenuto il ricorso in decisione.

15. L'appello è infondato e va respinto, per le ragioni di seguito esposte.

16. Il primo motivo di appello, che sostiene il decorso del termine astrattamente necessario a formare il silenzio assenso, è fondato e va accolto. È sufficiente rilevare in proposito quanto già detto, ovvero che il comma 7 dell'art. 20 T.U. richiede per il raddoppio dei termini di cui alla norma che sia stata adottata una deliberazione motivata del RUP in tal senso, deliberazione che però, come correttamente osservato dalla parte, nella specie non consta. Rimane pertanto applicabile il termine previsto in via ordinaria dallo stesso art. 20 T.U., ovvero cento giorni, pacificamente decorsi così come si è detto sopra.

17. È però infondato il secondo motivo di appello, e ne consegue che il silenzio assenso, pur essendo decorso il termine in astratto richiesto, in concreto non si è formato.

17.1 Per pacifica giurisprudenza, ricordata anche dal Giudice di I grado, il silenzio assenso su una domanda di permesso di costruire richiede infatti per formarsi non solo il decorso del termine previsto dalla legge senza che la domanda sia presa in considerazione, ma anche la cd. conformità urbanistica, ovvero la contestuale presenza di tutte le condizioni, i requisiti e i presupposti richiesti dalla legge per conseguire il bene della vita richiesto, ovvero per il rilascio del titolo edilizio di interesse: così per tutte

C.d.S. sez. VI 8 settembre 2021 n.6235 e sez. IV 7 gennaio 2019 n.113.

17.2 Nel caso di specie, il requisito della conformità urbanistica di cui sopra però non sussiste. È senz'altro vero che l'area interessata dal progetto, in quanto “*annessa*” a quella sottoposta a vincolo archeologico, e non sottoposta a vincolo essa stessa, non è come tale soggetta a vincoli rilevanti ai sensi dell'art. 20 comma 8 T.U., ma ciò non è sufficiente, dovendosi verificare in positivo se i presupposti per il rilascio del titolo effettivamente vi siano.

17.3 In proposito, all'evidenza, non è sufficiente rifarsi, come vorrebbe la ricorrente appellante, all'asseverazione del progettista, che è semplice affermazione di parte, come tale da verificare. Ciò posto, né la c.t.p. di cui si è detto, né le ulteriori considerazioni svolte sul punto nel ricorso offrono elementi concreti, oggettivi ed univoci per superare l'affermazione del Comune riportata sopra, peraltro conforme al parere della Regione, secondo cui per ritenere superata la norma delle NTA ostativa al rilascio del permesso si sarebbe dovuto preliminarmente adeguare il PUG al PPTR sopravvenuto, ciò che nella specie non risulta avvenuto: del resto, è lo stesso PPTR, agli artt. 97 e 106 delle NTA di esso, a richiedere uno specifico procedimento per adeguare a sé i piani urbanistici comunali già esistenti.

18. In conclusione quindi l'appello va respinto; le spese seguono la soccombenza e si liquidano così come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n. 4569/2020), lo respinge.

Condanna la ricorrente appellante S.E.M. S.n.c. a rifondere al Comune di Canosa intimato appellato le spese di questo grado di giudizio, spese che

liquida in € 5.000 (cinquemila/00), oltre rimborso spese forfetario ed accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Nicola D'Angelo, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Riccardo Carpino, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Francesco Gambato Spisani**

**IL PRESIDENTE**

**Luca Lamberti**

**IL SEGRETARIO**