



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 49 del 2009, proposto da:
Consorzio Agriparco Società Consortile a r.l., rappresentato e difeso
dall'avv. Sofia Pasquino, con domicilio eletto presso Francesco
Nanula in Bari, via Giulio Petroni N.132/Bis;

contro

Comune di Barletta, rappresentato e difeso dagli avv. Giuseppe
Caruso, Domenico Cuocci Martorano, con domicilio eletto presso
Raffaele De Robertis in Bari, via Davanzati, 33;

nei confronti di

Ferdinando Cafiero, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Cito,
con domicilio eletto presso Francesco Bovio in Bari, via Putignani
141;

- per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- della nota del Settore Politiche Attive di Sviluppo –Sportello Unico per le attività produttive prot. SUAP 65567 del 23.10.2008, successivamente notificata, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorchè non conosciuto dal ricorrente, ed in particolare della nota di preavviso di rigetto del Settore Politiche Attive di Sviluppo –Sportello Unico per le attività produttive prot. 56381 del 25.09.2008;

- per la condanna

dell'Amministrazione intimata al risarcimento per equivalente dei danni patiti dalla ricorrente;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Barletta in Persona del Sindaco e di Ferdinando Cafiero;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 aprile 2010 il dott. Roberta Ravasio e uditi per le parti i difensori avv. Antonio Corvasce, su delega dell'avv. S. Pasquino e avv. G. Caruso;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso passato alla notifica il 27 dicembre 2008, depositato il 12 gennaio 2009, il ricorrente Consorzio, premettendo che il Consiglio Comunale della città di Barletta aveva approvato, nell'anno 1999, la adesione al P.R.U.S.S.T. “Nord Barese Ofantino – Accompagnare lo

Sviluppo”; che esso Consorzio il 13 luglio 1999 aveva presentato domanda al fine di ottenere l’ammissione, nell’ambito del citato P.R.U.S.S.T. , di un progetto per la realizzazione di un centro polivalente attrezzato a servizio dell’autotrasporto; che detto progetto prevedeva di sfruttare, allo scopo, un’area di proprietà di tale Ferdinando Cafiero, il quale, con contratto preliminare 20 luglio 1999, si era impegnato a cedere in proprietà superficaria, al Consorzio, l’area oggetto dell’interventp; che il 27 ottobre 2000 veniva sottoscritto il protocollo di intesa relativo al P.R.U.S.S.T. di che trattasi, ed il 31 maggio 2002 anche l’accordo quadro; che il Consorzio avviava la procedura tesa ad ottenere la variante urbanistica dell’area oggetto dell’intervento, tipizzata a zona agricola, e ciò con il benestare del Cafiero; che tuttavia quest’ultimo, anziché dare corso al contratto preliminare, nel 2007 iscriveva una ipoteca volontaria su uno dei fondi oggetto di cessione e dipoi, nel 2008, presentava un progetto uguale identico a quello già presentato dal Consorzio; tanto premesso impugna il provvedimento del SUAP n. 56831 del 25 settembre 2008 con il quale é stato comunicato il rigetto in ordine al procedimento di variante urbanistica promosso dal Consorzio ricorrente.

A fondamento del ricorso il Consorzio Agriparco deduce i seguenti motivi:

I) violazione ed erronea applicazione dell’art. 3 L. 241/90, degli artt. 24 e 25 Cost., eccesso di potere per erroneità dei presupposti, carenza di istruttoria, omesso ed erroneo apprezzamento dei fatti, violazione

del principio di non interferenza nei rapporti privatistici, del principio di separazione dei poteri, irragionevolezza, illogicità, sviamento: il provvedimento impugnato si fonda sulla circostanza che il contratto preliminare stipulato tra il Consorzio ricorrente ed il Cafiero avrebbe perso efficacia; così facendo il Comune si è illegittimamente intromesso in rapporti di natura strettamente privatistica, effettuando sul titolo di legittimazione esibito dal ricorrente un sindacato che non è di competenza della Amministrazione;

II) violazione ed erronea applicazione degli artt. 5, 8 e 9 dell'Accordo Quadro, degli artt. 14 e segg. L. 241/90 e dell'art. 5 D.P.R. 447/98, violazione dell'art. 10 bis L. 241/90, eccesso di potere per erroneità dei presupposti di fatto e diritto, carenza di istruttoria, omesso ed erronei apprezzamento di fatti, mancanza assoluta di motivazione, ingiustizia manifesta, difetto di motivazione, irragionevolezza, illogicità, sviamento, incompetenza del Dirigente del SUAP, del Comune di Barletta: il progetto presentato dal Consorzio gode di declaratoria di pubblico interesse in quanto inserito nell'ambito del P.R.U.S.S.T. "Nord Barese Ofantino – Accompagnare lo sviluppo" e pertanto il Comune avrebbe potuto procedere alla espropriazione dei suoli occorrenti per darvi corso, così superando il problema afferente la mancanza di proprietà di essi in capo al Consorzio; con la nota impugnata, pertanto, il Dirigente del SUAP ha messo in discussione la volontà manifestata dal Consiglio Comunale, esprimendo tra l'altro la volontà dell'Ente fuori dalla Conferenza di Servizi; oltre a ciò l'atto impugnato non tiene conto delle osservazioni formulate dal

Consorzio ricorrente con memoria presentata ai sensi dell'art. 10 bis L. 241/90.

Si sono costituiti in giudizio, per resistere al ricorso, sia il Comune di Barletta che il sig. Ferdinando Cafiero.

Alla camera di consiglio del 22 gennaio 2009 il Collegio, rilevando che l'Accordo Quadro stipulato tra il Ministero Infrastrutture e Trasporti, la Regione Puglia ed il Comune di Barletta in qualità di Comune capofila del P.R.U.S.S.T. "Nord Barese Direttrice Ofantina – Accompagnare lo sviluppo" avrebbe dovuto essere recepito in un decreto del Presidente della Regione Puglia ai sensi dell'art. 34 TUEL; che pertanto era possibile che la variante urbanistica necessaria per dar corso al progetto presentato dal Consorzio ricorrente, si fosse nel frattempo perfezionata per tale via; che, inoltre, il progetto presentato dal Consorzio, se approvato, avrebbe potuto comportare un vincolo preordinato all'esproprio, data la valenza di pubblico interesse sotteso al P.R.U.S.S.T.; tanto premesso disponeva istruttoria al fine di chiarire se ed in che limiti fosse stata data attuazione all'Accordo Quadro e le ragioni per le quali eventualmente ciò non fosse accaduto.

Alla camera di consiglio del 16 aprile 2009, acquisita la documentazione indicata con l'ordinanza del 22 gennaio 2009, il Collegio respingeva la domanda cautelare.

Con ordinanza 26 agosto 2009 il Consiglio di Stato respingeva l'appello spiegato avverso la menzionata ordinanza 16 aprile 2009.

Il ricorso é stato infine introitato a decisione alla pubblica udienza del 22 aprile 2010.

DIRITTO

1. A seguito della pubblicazione del Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici 8 ottobre 1998 n. 1169, a mezzo del quale veniva indetta procedura ad evidenza pubblica per la assegnazione di fondi ministeriali finalizzati alla attuazione di Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio, il Comune di Barletta si faceva promotore del progetto denominato “Direttrice Ofantina – Accompagnare lo sviluppo”: a tal fine addiveniva alla stipula, con numerosi Comuni della provincia barese, di un protocollo di intesa, individuava il soggetto che avrebbe dovuto procedere alla elaborazione di siffatto progetto, e quindi indiceva procedure concorsuali finalizzate ad acquisire e selezionare programmi di interventi corrispondenti alla finalità del P.R.U.S.S.T. ed alle linee di sviluppo dell’ambito territoriale Nord Barese.

Il Consorzio Agriparco, società consortile a responsabilità limitata, presentava un progetto per la realizzazione di un centro polivalente al servizio della produzione, dell’autotrasporto e della meccanizzazione agroalimentare, il quale veniva ammesso, per la parte di competenza della città di Barletta, al P.R.U.S.S.T. di che trattasi.

Il P.R.U.S.S.T. “Direttrice Ofantina – Accompagnare lo sviluppo”, conseguiva, poi, un punteggio tale da consentirne l’utile inserimento nella graduatoria per l’ammissione al finanziamento previsto dal D.M. 8 ottobre 1998: conseguentemente, con D.M. 19 aprile 2000, esso veniva formalmente ammesso al finanziamento. Seguiva, tra il Ministero dei Lavori Pubblici, la Regione Puglia, la Provincia di Bari

ed i Comuni aderenti al Piano, la stipula di un protocollo di intesa e, il 31 maggio 2002, la sottoscrizione dell'accordo quadro contemplato dal D.M. 8 ottobre 1998, sottoscritto dalle parti ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 34 comma 4 D. L.vo 267/2000.

1.1. Per quanto riguarda specificamente il progetto curato dal Consorzio Agriparco, questo ultimo aveva individuato un'area di proprietà dell'odierno controinteressato Ferdinando Cafiero, sita in Comune di Barletta, tipizzata quale zona agricola e quindi utilizzabile solo previa approvazione di variante urbanistica. Allo scopo di poter presentare il progetto, il Consorzio otteneva dal sig. Cafiero il consenso a presentare gli atti progettuali; inoltre, il 20 luglio 1999 il Consorzio ricorrente ed il Cafiero addivenivano alla stipula di un contratto preliminare mediante il quale il Cafiero si obbligava a cedere e trasferire al Consorzio Agriparco la proprietà superficaria dell'area di progetto: detta convenzione veniva condizionata all'ottenimento, nei successivi tre anni, della variante urbanistica del suolo nonché della concessione ad edificare, con espressa previsione della perdita di efficacia della convenzione stessa al trascorrere dei tre anni senza il verificarsi della condizione.

Ai fini che qui interessano va sottolineato che la convenzione, all'art. 7, prevedeva che *“verificatasi positivamente la condizione, il Consorzio dovrà prendere in consegna una superficie non inferiore a sei ettari entro e non oltre un anno dalla conseguita variante urbanistica”*; gli artt. 8 e 9 completavano la previsione statuendo che *“8. La rimanente porzione del suolo dovrà essere presa in consegna all'inizio del terzo anno o anche prima, purché sia richiesta a*

mezzo lettera raccomandata a.r. con almeno tre mesi di anticipo. 9. Il mancato utilizzo della rimanente superficie di circa 12 ettari o parte di essi, nel termine di cui al punto 9, costituisce rinuncia della Società Consortile al diritto di superficie relativamente alla superficie non utilizzata.”.

La stipula del contratto preliminare di cui sopra, insomma, non implicava la consegna dell'area né la costituzione del Consorzio nel possesso giuridico di essa.

1.2. Stipulato l'Accordo Quadro, con nota del 25 luglio 2002 il Consorzio Agriparco chiedeva al SUAP di Barletta la convocazione di una conferenza di servizi ai sensi dell'art. 5 D.P.R. 447/98 e 14 bis L. 241/90, al fine di avviare sia il procedimento di variante urbanistica sia l'esame preliminare del progetto.

La conferenza di servizi veniva convocata per la prima riunione il 27 gennaio 2003 e proseguiva i lavori negli anni successivi. Il 10 giugno 2003 il Consorzio produceva al SUAP una dichiarazione sostitutiva di certificazione nella quale attestava la propria legittimazione a chiedere la convocazione della conferenza di servizi e delle necessarie autorizzazioni, *“con l'espreso assenso del dott. Cafiero Ferdinando, proprietario del terreno oggetto della convenzione, coincidente con quella di progetto”*: l'attestazione veniva sottoscritta in calce anche dal Cafiero.

Ciò nonostante il SUAP di Barletta comunicava al Consorzio il preavviso di rigetto della procedura di variante urbanistica ex art. 5 D.P.R. 447/98, motivata dalla mancanza di legittimazione attiva in capo al Consorzio in ragione della intervenuta perdita di efficacia del contratto preliminare stipulato con il sig. Cafiero ed alla mancanza di

alcun atto di proroga o novativo di esso. Il rigetto definitivo veniva comunicato al Consorzio Agriparco con nota del SUAP n. 65567 del 23 ottobre 2008, oggetto di gravame.

Il Consorzio ricorrente ha intrapreso, innanzi al Tribunale Trani, azione civile ordinaria allo scopo di far accertare, in principalità, l'intervenuta parziale novazione del contratto preliminare, con assunzione, da parte del Cafiero, dell'obbligo di porre in essere gli adempimenti necessari ad ottenere la variante urbanistica e di cedere al Comune le aree a standards, ed in via subordinata l'intervenuta proroga di efficacia del contratto 20 luglio 1999 e/o l'inadempimento del Cafiero agli obblighi rinvenienti dall'atto sottoscritto il 10 giugno 2003.

Non si conosce lo stato di detto procedimento, che comunque non consta si sia concluso con una sentenza di accoglimento delle domande spiegate dal Consorzio.

E' invece certo che il Consorzio ricorrente ha promosso, nei confronti del Cafiero, una azione possessoria finalizzata alla reintegrazione di esso Consorzio nella detenzione dei suoli: tale ricorso è stato però rigettato con ordinanza del Tribunale di Trani - Sezione distaccata di Barletta, del 26 gennaio 2010, motivata sul rilievo che il Consorzio non ha mai conseguito il possesso del fondo, né di fatto né quale effetto della sottoscrizione del preliminare del 20 luglio 1999.

1.3. In corso di giudizio il Collegio ha ritenuto opportuno disporre istruttoria per chiarire se la variante urbanistica del fondo non si fosse

già perfezionata per effetto della approvazione di atti di diversa natura, ai quali la Regione ed i Comuni interessati avrebbero dovuto pervenire quale logica conseguenza della stipula dell'Accordo Quadro: in esito a tale attività istruttoria si è chiarito che la destinazione del fondo sul quale dovrebbe essere realizzato l'intervento progettato dal Consorzio non è mutata, non essendo intervenuta alcuna variante urbanistica.

L'attività istruttoria ha inoltre consentito di acclarare definitivamente che il fondo di che trattasi non è nel possesso o nella detenzione del Consorzio Agriparco e che, anzi, il Cafiero ha presentato in proprio una domanda per realizzarvi un intervento.

2. Tanto premesso, il ricorso non può che essere respinto.

2.1. Che il Consorzio Agriparco non abbia la legittimazione a presentare qualsivoglia progetto in ordine ai fondi di proprietà del Cafiero, discende pianamente dalla constatazione che non solo non gode del possesso di fatto, ma neppure del possesso giuridico del fondo: l'ordinanza del Tribunale di Trani – Sezione distaccata di Barletta del 26 gennaio 2010 è, a tale proposito significativa.

Di guisa che, ove pure si accedesse alla tesi del ricorrente, secondo la quale il contratto preliminare stipulato il 20 luglio 1999 non avrebbe ancora perso efficacia, ciò non avrebbe alcuna rilevanza dirimente, atteso che legittimato a chiedere la ritipizzazione urbanistica di un suolo e/o il rilascio del titolo edilizio necessario a realizzarvi un intervento non può che essere, così come statuisce l'art. 11 D.P.R. 380/01, il proprietario del suolo ovvero chi abbia titolo alla richiesta,

cioè colui il quale vanta, in base ad un titolo valido, quantomeno il possesso giuridico dell'area (C.d.S., sez. V, n. 718/1996).

2.2. D'altro canto si deve osservare che con riferimento ai PRUSST approvati dal Ministero non esiste una norma di legge che attribuisca loro la valenza di veri e propri strumenti urbanistici, idonei ad imprimere vincoli espropriativi, né alcuna norma che consideri gli interventi in esso contemplati quali opere di pubblica utilità, o quali opere urgenti e/o indifferibili: in effetti i PRUSST sono più che altro dei programmi di intervento, sottoposti al vaglio ministeriale al solo fine di verificare se siano meritevoli di finanziamenti.

L'eventuale pubblica utilità degli interventi inseriti nel PRUSST e l'eventuale vincolo preordinato ad esproprio possono dunque conseguire solo ad una preventiva variante urbanistica, opportunamente strutturata, che però nel caso di specie non è stata attuata per iniziativa della Regione e/o del Comune, ed alla quale non è possibile dare seguito per iniziativa del Consorzio ricorrente, il quale, per le ragioni sopra indicate, non ha legittimazione.

Allo stato, pertanto, neppure ricorrono i presupposti perché i fondi di proprietà del controinteressato Cafiero possano essere espropriati a favore del Consorzio; e, comunque, pure in detta ipotesi il Consorzio, per poter essere autorizzato a realizzare l'intervento, dovrebbe prima conseguire il possesso dell'area.

2.3. Che poi, in ipotesi, la procedura seguita per dare attuazione al PRUSST "Direttrice Ofantina – Accompagnare lo sviluppo" possa non essere stata corretta; e che, sempre in via ipotetica, sia ravvisabile

una qualche responsabilità nella mancata approvazione della variante urbanistica necessaria per attuare il progetto presentato dal Consorzio Agriparco, ebbene ciò non implica, automaticamente, l'illegittimità dell'atto impugnato - il quale si fonda sulla mancanza di legittimazione attiva in capo al ricorrente, effettivamente sussistente -, potendo costituire, al limite, fondamento di una domanda risarcitoria, che però il ricorrente dovrebbe spiegare in separato giudizio.

3. Alla luce delle sovra esposte considerazioni emerge l'infondatezza di entrambi i motivi di ricorso, che va pertanto respinto.

4. Quanto alla domanda risarcitoria, formulata nelle conclusioni di cui al ricorso introduttivo del giudizio ma non più riproposta nella memoria depositata il 1 aprile 2010, se ne deve presumere l'abbandono (Cass. Civ. III n. 4794 del 6 marzo 2006), anche in considerazione della ridotta attività difensiva svolta dal Consorzio dopo l'ordinanza 26 agosto 2009 del Consiglio di Stato.

5. La particolarità della vicenda portata alla attenzione del Collegio giustifica la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia-Bari, sezione II, respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 22 aprile 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Vito Mangialardi, Presidente

Giacinta Serlenga, Referendario

Roberta Ravasio, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/07/2010

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

IL SEGRETARIO