

Publicato il 23/06/2025

N. 01084/2025 REG.PROV.COLL.  
N. 00565/2023 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 565 del 2023, proposto da

**Calignano** S.a.s. di Pantaleo **Calignano** & C., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Angelo Vantaggiato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di **Nardò**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Saverio Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

ASL Lecce, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Loredana Macrì, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

della delibera del Consiglio comunale n. 8 del 23.3.23, con cui il Comune di **Nardò** ha espresso diniego in relazione al permesso di “*Cambio di destinazione d'uso da locale commerciale generico a Casa funeraria, in deroga ai sensi dell'art.14 del*

D.P.R.380/2001, relativa all'immobile sito a **Nardò** in Via Brindisi. Determinazione ai sensi dell'art.4 della L.R.34/2008”, nonché di ogni altro atto connesso, consequenziale e presupposto ivi compresi il parere reso dall'Ufficio, nonché quello dell'ASL.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di **Nardò** e della ASL Lecce;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2025 il dott. Elio Cucchiara e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente, con istanza presentata al Comune di **Nardò** (pratica SUAP prot. n. 04740730751-11112019-0842), chiedeva, in base al disposto dell'art. 4 della l.r. n. 34/2008, la concessione del cambio di destinazione d'uso di un immobile sito nel territorio comunale da locale commerciale generico a casa funeraria.

1.2. Il Consiglio comunale di **Nardò**, a seguito dell'acquisizione del parere dell'ASL Lecce del 16 settembre 2020 e del parere di regolarità tecnica del responsabile del servizio dell'1 marzo 2022, con delibera n. 8 del 23 marzo 2023 rigettava l'istanza proposta dalla ricorrente.

2. Quest'ultima, pertanto, con ricorso notificato in data 17 maggio 2023 e depositato in data 8 giugno 2023, ha impugnato il provvedimento di diniego emesso dal Comune, unitamente agli atti presupposti, formulando la seguente ragione di censura:

- *“VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE L.R.34/08 PER COME MODIFICATA DALLA L.R.16/20 – ERRONEITÀ MANIFESTA – TRAVISAMENTO DEI FATTI – SVIAMENTO DI POTERE”*

Con l'unico motivo di ricorso spiegato, parte ricorrente, dopo aver provveduto all'esposizione della normativa regionale in materia di case funerarie, ha contestato sotto molteplici profili l'illegittimità del provvedimento di diniego del Comune di **Nardò**, eccependo, in particolare, la mancata esposizione di motivazioni effettivamente idonee a giustificare il rigetto dell'istanza. La ricorrente ha, inoltre, contestato anche il parere reso dall'ASL Lecce, eccependone il difetto di motivazione, l'erroneità in punto di diritto rispetto all'interpretazione delle previsioni della l.r. n. 34/2008 e il difetto di competenza di detta amministrazione per aver operato valutazioni relative a profili di carattere urbanistico e non anche strettamente sanitario.

2.1. L'ASL Lecce si è costituita in giudizio in data 15 giugno 2023 per resistere al ricorso.

2.2. In data 25 marzo 2025, parte ricorrente ha provveduto al deposito degli atti impugnati.

2.3. Il Comune di **Nardò** si è costituito in giudizio con memoria depositata in data 4 aprile 2025. L'Amministrazione comunale ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso per violazione dell'art. 41, co. 2, cod. proc. amm., avendo la ricorrente provveduto ad individuare come controinteressata la sola ASL Lecce (pur trattandosi, più correttamente, di un'amministrazione resistente), omettendo, invece, la notifica nei confronti dei proprietari delle unità immobiliari collocate nella zona interessata dal progetto. Nel merito, il Comune ha contestato l'infondatezza del ricorso, evidenziando la natura discrezionale del potere esercitato e i conseguenti limiti al suo sindacato.

2.4. Parte ricorrente ha depositato una memoria di replica in data 16 aprile 2025, con la quale ha, in primo luogo, dedotto l'infondatezza dell'eccezione preliminare sollevata dalla difesa del Comune e, nel merito, ha ribadito e ulteriormente argomentato in ordine alle difese e alle richieste formulate.

2.5. All'udienza pubblica del 7 maggio 2025, la causa è stata rinviata, stante il mancato perfezionamento della comunicazione di fissazione dell'udienza nei confronti dell'ASL Lecce.

2.6. Ad esito dell'udienza pubblica del 20 maggio 2025, il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

3. Deve essere preliminarmente esaminata l'eccezione formulata dalla difesa del Comune di **Nardò** nella memoria del 4 aprile 2025, ove è stata contestata l'inammissibilità del ricorso per violazione dell'art. 41, co. 2, cod. proc. amm. per aver la ricorrente individuato, quale unica controinteressata, l'ASL Lecce (pur trattandosi di un'amministrazione resistente, essendo stato impugnato il parere dalla stessa adottato) e avendo, invece, omesso la notifica nei confronti dei proprietari delle altre unità immobiliari collocate nell'area interessata dal progetto.

3.1. L'eccezione è infondata.

3.2. Quanto alla posizione processuale dell'ASL Lecce, è sufficiente rilevare che l'atto introduttivo del giudizio è stato regolarmente notificato anche nei confronti di detta amministrazione, non risultando, peraltro, né dal ricorso né dalla relata alcuna specificazione in ordine alla qualifica processuale da attribuire alla stessa. Pertanto, tenuto, altresì, conto del fatto che dalla qualificazione di una parte quale amministrazione resistente o controinteressata non discende alcuna differenza in punto di garanzie e poteri processuali, il solo fatto che nel modulo di deposito del ricorso l'ASL sia stata menzionata nella sezione dedicata all'individuazione dei controinteressati deve considerarsi una circostanza del tutto irrilevante o, al più, una mera irregolarità, inidonea a determinare conseguenze processuali di alcun tipo.

3.3. Con riferimento, invece, alle deduzioni in punto di omessa notifica nei confronti dei proprietari delle unità immobiliari collocate nell'area interessata dall'istanza di parte ricorrente, deve evidenziarsi che l'art. 41, co. 2, cod. proc. amm. prescrive che il ricorso, ai fini della sua ammissibilità, debba essere notificato ad almeno *“uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso”*.

3.4. In relazione all'interpretazione di detta disposizione è consolidato l'orientamento della giurisprudenza amministrativa (dal quale il Collegio non ravvisa ragione per discostarsi), secondo cui: *“la figura del c.d. controinteressato*

*formale, cioè di soggetto al quale deve necessariamente essere notificato il ricorso, è identificata dalla giurisprudenza amministrativa sulla base di due requisiti: uno formale, consistente nell'indicazione di tale soggetto, quale controinteressato, nel provvedimento impugnato, ed uno sostanziale, consistente nella titolarità di un interesse qualificato di segno opposto rispetto a quello del ricorrente, cioè dell'interesse al mantenimento dell'atto del quale viene chiesto l'annullamento con il ricorso” (Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 7544 del 4 agosto 2023).*

3.5. Nel caso di specie, la delibera del Consiglio comunale n. 8 del 23 marzo 2023 non indica, né rende immediatamente individuabile alcun controinteressato, limitandosi ad evidenziare la necessità di tenere conto, nella valutazione dell'istanza, degli interessi “*dei residenti nell'area interessata*”.

3.6. È evidente, tuttavia, che un'indicazione di tal fatta non consente l'individuazione di alcun controinteressato, né sotto il profilo formale, in quanto del tutto generica e non circostanziata, né sotto quello sostanziale, considerato che il solo criterio della *vicinitas* non può ritenersi idoneo ad attribuire un interesse giuridico qualificato suscettibile di tutela (cfr. Cons. Stato, Ad. Pl., sent. n. 22 del 9 dicembre 2021). A diversa conclusione non può addivenirsi nemmeno sulla base dei precedenti giurisprudenziali richiamati dal Comune a sostegno dell'eccezione, trattandosi di pronunce che non vertono sulla questione relativa all'individuazione del controinteressato ai sensi dell'art. 41, co. 2, cod. proc. amm., ma del soggetto legittimato all'impugnazione del titolo edilizio rilasciato in favore di terzi da parte dell'Amministrazione (fermo restando che, anche in tal caso, come si è detto, il solo requisito della *vicinitas* non può ritenersi sufficiente).

3.7. Ne discende, pertanto, l'infondatezza dell'eccezione formulata dalla difesa del Comune di **Nardò**, non risultando alcun controinteressato ai sensi dell'art. 41, co. 2, cod. proc. amm., cui la ricorrente avrebbe dovuto necessariamente notificare il ricorso introduttivo del giudizio.

4. Ciò premesso, nel merito il ricorso è fondato e deve, pertanto, essere accolto.

4.1. A mezzo dell'unico motivo di censura la ricorrente ha, in sintesi, contestato l'illegittimità della delibera del Consiglio comunale n. 8 del 23 marzo 2023 per non aver l'Amministrazione rappresentato effettive ragioni di diniego dell'istanza. La ricorrente ha, inoltre, eccepito il difetto di motivazione anche del parere procedimentale reso dall'ASL Lecce, oltre che la sua erroneità in punto di diritto e contestato, altresì, lo sconfinamento in valutazioni di carattere urbanistico, estranee alle competenze di spettanza di detta amministrazione.

4.2. Il motivo di ricorso è fondato.

4.3. La delibera impugnata, dopo il richiamo ad una precedente istanza presentata dalla ricorrente e all'attività istruttoria svolta, si limita ad alcune considerazioni di carattere generale in ordine alla disciplina vigente in tema di localizzazione delle case funerarie e alle conseguenti verifiche e poteri spettanti all'Amministrazione comunale *in subiecta materia*, per poi concludere con la determinazione finale di rigetto dell'istanza.

4.4. Dal contenuto della delibera, tuttavia, non emerge in alcun modo l'effettiva esposizione delle ragioni giustificative della decisione assunta dal Comune, in quanto, da una parte, risulta omesso l'esame in concreto del progetto presentato e, dall'altra, nessuna delle premesse motivazionali esposte individua effettivi profili di astratta incompatibilità o non assentibilità dello stesso, ragione per cui la delibera impugnata risulta viziata dal punto di vista motivazionale.

4.5. In particolare, non possono ritenersi sufficienti a giustificare la determinazione di diniego il richiamo ad un precedente provvedimento di rigetto intervenuto nel 2018, trattandosi di fattispecie non sovrapponibile a quella in esame, anche solo in ragione del mutato quadro normativo alla luce della modifica della l.r. n. 34/2008 per mezzo della l.r. n. 16/2020, né l'ulteriore rilievo secondo cui *“l'applicazione della deroga prevista dalla legge deve essere oggetto di attenta ponderazione al fine di attentamente valutare i benefici connessi con la realizzazione della struttura di servizio con le esigenze e gli interessi dei residenti, delle*

*attività produttive, commerciali e le funzioni pubbliche già insediate, e le esigenze della circolazione e del traffico”*, risolvendosi l’affermazione nella mera enunciazione di una premessa argomentativa, cui non fa seguito alcuna valutazione concreta del progetto.

4.6. Peraltro, anche a voler ritenere, come affermato dalla difesa dell’Amministrazione comunale, che la valutazione in ordine all’applicazione della facoltà di deroga allo strumento urbanistico di cui all’art. 4, co. 3 bis, l.r. 34/2008 implichi l’esercizio di poteri discrezionali, ciò non esclude che la decisione adottata, ferma restando la sua insindacabilità nel merito, debba comunque essere sorretta da un’adeguata motivazione e sia, quindi, suscettibile di annullamento ove la stessa difetti o risulti gravemente carente (cfr. *ex multis* TAR Basilicata, Sez. I, sent. n. 580 del 18 novembre 2024: *“Il rispetto dell’obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo va valutato in coerenza con la funzione che esso riveste, consistente nell’imporre all’amministrazione di esternare il percorso logico-giuridico seguito nell’emanazione dell’atto finale e rendere così possibile il controllo esterno circa il corretto esercizio della, pur ampia nel caso di specie, discrezionalità amministrativa (tra le tante, Cons. Stato, sez. V, 21 aprile 2015, n. 2011; id., 5 dicembre 2014, n. 6006)”*).

4.7. Deve rilevarsi, infine, come nemmeno l’ASL Lecce, nel parere reso nel corso del procedimento e richiamato nella delibera n. 8/2023, abbia rappresentato la sussistenza di circostanze radicalmente impeditive alla realizzazione del progetto, essendosi l’ente limitato, nella sostanza, a rimettere ogni effettiva valutazione al Comune sulla base, peraltro, di una lettura del combinato disposto degli artt. 4, co. 3 bis, e 17 della l.r. 34/2008 non corrispondente all’esatta portata di tali disposizioni.

4.8. Nel parere si afferma, infatti, che la collocazione di una struttura funeraria nel centro abitato in base al disposto dell’art. 4, co. 3 bis, dovrebbe ritenersi consentita solo ove *“sia dimostrata l’impossibilità di rispettare le previsioni dell’art. 17 della Legge regionale 34/2008”* (senza, peraltro, specificare se nel caso di specie tale condizione sussista o meno), in tal modo implicando che, in base alla

richiamata normativa, le case funerarie dovrebbero essere di regola collocate in area di rispetto cimiteriale, ponendosi la previsione di cui all'art. 4, co. 3 bis, in funzione derogatoria dell'art. 17.

4.9. L'art. 17, co. 5, tuttavia, si limita a stabilire che *“le strutture per il **commiato** ... possono essere collocate nella zona di rispetto cimiteriale”*, così fissando una deroga agli ordinari limiti all'edificazione operanti in tali aree e senza, invece, prevedere alcun criterio di preferenza in ordine alla collocazione di tali strutture. L'art. 4, co. 3 bis, invece, consente ai Comuni di approvare la realizzazione di strutture per il **commiato** all'interno dei centri abitati *“anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti”*.

4.10. Pertanto, l'art. 4, co. 3 bis, non può essere inteso come eccezione all'art. 17, co. 5, ma rileva come disposizione autonoma, volta a regolare il rapporto tra le strutture per il **commiato** e le disposizioni edilizie stabilite dagli strumenti di pianificazione comunale, autorizzandone la collocazione nei centri abitati anche in deroga alle relative previsioni e ciò a prescindere da ogni valutazione in ordine alla possibilità o meno di realizzarle nella fascia di rispetto cimiteriale.

4.11. Né può legittimamente ritenersi, come invece affermato dall'ASL, che ragioni di carattere igienico-sanitario consentano l'autorizzazione di strutture per il **commiato** all'interno dei centri abitati solo ove non sia possibile collocarle nella fascia di rispetto cimiteriale, trattandosi di affermazione in contrasto con quanto disposto dalle disposizioni sopra richiamate (dalle quali, come si è detto, non è desumibile alcun criterio di preferenza sul punto), oltre che, come eccepito da parte della ricorrente, del tutto apodittica, difettando qualsiasi giustificazione della stessa sia in termini generali di validità tecnico-scientifica, sia in relazione alle concrete caratteristiche del progetto di cui all'istanza della ricorrente.

4.12. Per quanto detto, conclusivamente, il ricorso deve essere accolto, con conseguente annullamento nei sensi e nei limiti di cui in motivazione degli atti impugnati, come indicati in epigrafe, fatto salvo il potere/dovere

dell'amministrazione di procedere al riesame dell'istanza presentata dalla ricorrente nel rispetto di quanto stabilito con la presente sentenza.

5. La peculiarità delle questioni sottese alla decisione del ricorso, vertendo, in particolare, sulla valutazione del corretto esercizio della discrezionalità amministrativa, giustificano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente

Silvio Giancaspro, Primo Referendario

Elio Cucchiara, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Elio Cucchiara**

**IL PRESIDENTE**

**Antonio Pasca**

**IL SEGRETARIO**