



REPUBBLICA ITALIANA

N. 458/13 Reg.Sent.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 936 Reg.Ric.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia- ANNO 2012

na in sede giurisdizionale ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso in appello n. 936/2012 proposto da

BURGARELLA MARIA ANTONIETTA, BURGARELLA EMANUELA, SALVO MARIA ANTONINA, SALVO BARTOLOMEO, DE MARIA MARIA ANGELA, DE MARIA MICHELE, FONTANA CATERINA, FONTANA STEFANO, FONTANA DANIELA, FONTANA ANNA, FONTANA EMANUELE, FONTANA MARIO, POMA ANTONINO, POMA VITO, POMA PAOLO, rappresentati e difesi dall'avv. Massimo Piacentini ed elettivamente domiciliati in Palermo, via F. Cordova, n. 76, presso la segreteria di questo Consiglio;

c o n t r o

l'ASSESSORATO REGIONALE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE, in persona dell'Assessore *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato per legge in Palermo, via A. De Gasperi, n. 81;

il COMUNE DI TRAPANI, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore Daidone ed elettivamente domiciliato in Palermo, via Altofonte, n. 133, presso lo studio dell'avv. Elisabetta Billitteri;

per l'annullamento

della sentenza del T.A.R. per la Sicilia, sede di Palermo - sez. III, n. 1464 del 10 luglio 2012 e per il risarcimento dei danni dipendenti dal provvedimento impugnato.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e la memoria dell'Avvocatura dello Stato per l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Trapani;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore il Consigliere Giuseppe Barone;

Udito, altresì, alla pubblica udienza del 28 marzo 2013, l'avv. S. Daidone per il Comune di Trapani;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

F A T T O

L'appello è proposto contro la sentenza n. 1464/2012 del T.A.R. per la Sicilia, sez. III, con la quale è stato in parte rigettato ed in parte dichiarato inammissibile il ricorso proposto per l'annullamento del decreto dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente del 12 febbraio 2010 pubblicato nella G.U.R.S. (Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana) n. 19 del 16.4.2010, recante l'approvazione del Piano Regolatore Generale e del Regolamento Edilizio del Comune di Trapani - relativamente alle previsioni urbanistiche riguardanti un'area di proprietà degli appellanti, sita in Trapani, contrada Fontanelle, distinta, in parte, al Catasto Terreni al foglio di mappa 12

particelle 7, 26, 27, 39, 115, 155, 162, 591, 655 e 936 e, in parte, al Catasto Urbano al foglio di mappa 12 part. 24, sub. 1, 2, 3, 4 e 5, estesa complessivamente mq. 27.650 circa; di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, inerente, consequenziale e/o comunque connesso all'approvato P.R.G., e, segnatamente, della deliberazione commissariale n. 166 del 28.11.2006 avente ad oggetto l'adozione dello strumento urbanistico di che trattasi, nonché del decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale territorio e ambiente n. 65 del 24.2.2010, e per il risarcimento dei danni derivanti dal provvedimento impugnato.

Con la sentenza appellata sono stati rigettati anche i motivi aggiunti proposti per l'annullamento del provvedimento di approvazione del P.R.G., impugnato con il ricorso introduttivo, con riferimento a profili «non conosciuti e non deducibili al momento della proposizione del ricorso introduttivo», per il sopravvenire «della circolare prot. n. 52120 del 5 agosto 2011 con la quale l'Assessorato regionale territorio e ambiente ha informato tutti i comuni siciliani [...] della non conformità dell'art. 59, comma 3, lett. a) L.R. n. 6 del 2009 alla direttiva 2001/42/CE [...]».

Il T.A.R. ha ritenuto infondati i primi due motivi del ricorso introduttivo, con i quali gli odierni appellanti hanno dedotto l'illegittimità dei provvedimenti adottati, ritenendo che il Comune di Trapani avrebbe stabilito illegittimamente una destinazione urbanistica dell'area di loro proprietà incompatibile con quella posta alla base del piano di lottizzazione dagli stessi presentato al Comune e mai appro-

vato.

Nel nuovo piano non si rinverrebbe nessuna motivata valutazione comparativa tra l'interesse pubblico, sotteso alla nuova previsione urbanistica, e la situazione soggettiva dei privati sulla quale essa è destinata ad incidere, con disparità di trattamento rispetto ad altre analoghe situazioni, la cui definizione è avvenuta con l'approvazione dei rispettivi piani di lottizzazione mediante appositi interventi di commissari ad acta di nomina regionale.

Essi hanno affermato che, fermi restando i poteri ampiamente discrezionali di cui è titolare il Comune in materia di disciplina urbanistica del suo territorio, nel caso di specie siffatta discrezionalità subirebbe specifici limiti, considerata l'allocazione dell'area all'interno di un'area pienamente urbanizzata, «circondata da edifici a più elevazioni [...], in prossimità di diversi insediamenti di edilizia pubblica e residenziale, deliberati dallo stesso Comune di Trapani e realizzati su aree immediatamente adiacenti che, con l'area in parola, formavano l'unico ed originario maggior fondo denominato "Abate Nobile"».

I ricorrenti hanno sostenuto, ancora, che le nuove scelte urbanistiche avrebbero leso il loro affidamento e sarebbero state in contraddizione con precedenti scelte del Comune, che ha anche negato l'applicazione della perequazione urbanistica che doveva essere concessa quale espressione di equilibrio tra interessi pubblici e privati.

Il T.A.R. ha ritenuto entrambi i motivi infondati.

Ammesso che il piano di lottizzazione proposto dai ricorrenti, abbia ricevuto taluni pareri favorevoli, esso però non è mai stato ap-

provato dal Consiglio comunale di Trapani.

Tale circostanza farebbe venir meno ogni ipotesi di effetto lesivo della nuova destinazione urbanistica disposta dall'impugnato P.R.G., considerato che la scelta del Comune di non procedere alla definizione del relativo procedimento in vista della rielaborazione del piano ha costituito, al contrario, decisione prudente che, ove non adottata, avrebbe di fatto impedito o comunque resa ardua la scelta discrezionale di mutare la destinazione urbanistica.

La mancata adozione del provvedimento consiliare ex art. 14 L.R. n. 71 del 1978 escluderebbe, dunque, l'affidamento, meritevole di tutela, invocato dai ricorrenti, la cui lesione patrimoniale non è direttamente connessa al mutamento della destinazione urbanistica, posto che, dato il carattere ampiamente discrezionale dell'approvazione del piano di lottizzazione, non è possibile giungere ad un giudizio prognostico circa la spettanza dell'*utilitas* invocata della quale si è chiesta la prestazione risarcitoria.

Semmai, l'unico apprezzabile pregiudizio valutabile sarebbe, in ipotesi, quello derivante dal superamento del termine entro cui il procedimento doveva concludersi. Ma negli atti relativi al ricorso non si rinviene nessun richiamo a siffatto pregiudizio.

Escluso che possa parlarsi di protezione del legittimo affidamento, neppure l'(addotto) peculiare stato dei luoghi o le precedenti scelte dell'Amministrazione potrebbero indurre a ritenere viziata l'adozione del piano regolatore.

La giustificazione della scelta urbanistica, nel caso di specie,

emergerebbe *in re ipsa* nei provvedimenti impugnati, così che nessuna altra giustificazione doveva essere esternata, anche in termini perequativi (concetto, questo, richiamato in modo atecnico dagli appellanti ed inteso quale «giustizia» delle scelte comunali) considerato che non si fa questione né di un presunto squilibrio del carico urbanistico né di un superamento degli standard urbanistici nel loro complesso, bensì soltanto di un presunto legittimo affidamento che, come visto, non sarebbe sussistente.

Il T.A.R. ha poi dichiarato inammissibile per difetto di interesse il terzo motivo del ricorso introduttivo, con il quale si sottolineava che l'Assessorato regionale territorio ed ambiente ha approvato il P.R.G il 12.2.2010, ossia oltre il termine di duecentosettanta giorni decorrenti dal 12 marzo 2008, data in cui il Comune ha integrato la documentazione già trasmessa all'Amministrazione regionale.

Il T.A.R. ha affermato, a riguardo che all'avvenuto superamento del termine non potrebbe che conseguire la formazione dell'approvazione implicita del piano regolatore ai sensi dell'art. 19, comma 1, della L.R. n. 71 del 1978, così che nessuna utilità trarrebbero i ricorrenti dall'accoglimento di questa censura.

Il T.A.R. ha dichiarato infondato il quarto motivo di ricorso col quale si deduceva il superamento dei termini previsti dall'art. 3 della L.R. n. 71 del 1978, ritenendo che essi non abbiano natura perentoria ma sollecitatoria così che la loro violazione non comporta alcuna illegittimità.

Anche le critiche mosse con il quinto motivo di ricorso sono

state ritenute prive di fondamento in quanto sebbene il C.R.U. (voto n. 95 del 1999) avesse ritenuto condivisibile l'enucleazione della zona «B» operata dal Comune, ed avesse poi rivisitato, quanto all'immobile degli appellanti, siffatta destinazione, ciò non avrebbe comportato la dedotta contraddittorietà dei provvedimenti adottati sia da parte dello stesso Comune sia da parte del resistente Assessorato regionale.

Anche il sesto motivo di ricorso è stato ritenuto infondato.

In particolare, era stata dedotta la violazione dell'art. 5, comma 8, del D.P.R. n. 357 del 1997 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), ai sensi del quale "l'autorità competente al rilascio dell'approvazione definitiva del piano o dell'intervento acquisisce preventivamente la valutazione di incidenza, eventualmente individuando modalità di consultazione del pubblico interessato dalla realizzazione degli stessi".

Prima dell'approvazione del piano il Comune di Trapani ha chiesto all'Assessorato regionale territorio ed ambiente lo stralcio delle aree soggette a tale valutazione: ne è derivata l'adozione del decreto assessoriale n. 65 del 24.2.2010 che ha prescritto l'obbligo del Comune di presentare lo studio in argomento nel termine di sei mesi.

Tale soluzione procedimentale ha impedito che la mancanza del nuovo studio potesse incidere sulla legittimità in parte qua del provvedimento, considerato anche che lo stesso Comune aveva precedentemente inoltrato uno studio a supporto della valutazione di incidenza ambientale, tuttavia ritenuto dall'Assessorato non del tutto approfondito.

dito.

Il decreto n. 65/2010, peraltro, sottolinea che lo stralcio riguarda anche gli interventi che ricadono solo in parte nelle aree tutelate e che i siti S.I.C.- Z.P.S. rimangono privi di disciplina pianificatoria. Si escludono così del tutto dalla nuova previsione urbanistica anche quegli interventi di carattere marginale.

Quanto al ricorso per motivi aggiunti lo stesso è stato ritenuto infondato.

Gli appellanti hanno dedotto la contrarietà all'ordinamento comunitario dell'art. 59, comma 3, della L.R. n. 6 del 2009 (quale risultante dal testo anteriore all'abrogazione disposta con l'art. 11, comma 41, della L.R. 9.5.2012, n. 26)

Il T.A.R. ha giudicato infondata la suddetta censura, considerato che la scelta dell'Amministrazione regionale di stralciare le aree di che trattasi prescindeva dall'applicazione della citata disposizione legislativa regionale.

È stata infine ritenuta infondata anche la censura di illegittimità dello strumento urbanistico derivante dalla circostanza che allo stesso non risulta allegato il piano economico finanziario, che consenta una valutazione dei costi necessari per sopportare l'attuazione del piano.

La relazione economico-finanziaria richiesta dall'art. 30 della legge 17.8.1942 n. 1150 non costituisce elemento essenziale del piano regolatore generale, potendo essa sopravvenire in un momento successivo, e cioè allorché il Comune deve deliberare circa l'espropriazione delle aree private ai sensi dell'art. 18 della legge citata.

La previsione succitata deve essere ormai letta alla luce dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali introdotto dapprima con il D. Lgs. n. 77 del 1995 e, successivamente, con il D. Lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico degli enti locali), le cui disposizioni costituiscono oggetto del rinvio cd. «dinamico» disposto dal legislatore regionale con l'art. 1 della L.R. n. 48 del 1991.

Ne deriva che ogni preesistente previsione normativa di carattere finanziario e contabile deve essere ricondotta al sistema ordinamentale che regola la spesa dell'ente territoriale.

Contro tale decisione propongono appello tutti i ricorrenti in primo grado che affidano il loro ricorso ai seguenti motivi:

1) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 14, comma 1, L.R. n. 71/78. Violazione dell'art. 2 della L.R. n. 10 del 1991. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 54, 105, 118, 121, 122 delle norme tecniche di attuazione del P.R.G. Difetto di motivazione. Omessa pronuncia.

2) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 4, comma 2, della L.R. n. 71 del 1978, come integrato e modificato dall'art. 6, comma 1, della L.R. n. 9 del 1993. Difetto di motivazione.

3) Violazione dell'art. 6, comma 3, della direttiva 92/43 CEE. Violazione e falsa applicazione dell'art. 5, commi 2 e 8, del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, come integrato e modificato dal D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120. Difetto di motivazione.

4) Violazione e/o falsa applicazione della direttiva comunitaria n. 2001/42/CE. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 4, comma 3,

del D. Lgs. n. 152 del 2006 o, in subordine, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 11, comma 5, del D. Lgs n. 4 del 2008, oltre il vizio di eccesso di potere sotto diversi profili.

5) Erroneità della compensazione delle spese di lite.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione regionale resistente chiedendo l'integrale rigetto dell'appello e la conferma della sentenza di primo grado.

All'udienza del 28 marzo 2013, il ricorso è passato in decisione.

DIRITTO

1) Con il primo motivo di appello i ricorrenti ripropongono le prime due doglianze avanzate in primo grado.

Le censure non meritano accoglimento.

La mancata adozione del provvedimento consiliare ex art. 14 L.R. n. 71 del 1978 di approvazione del piano di lottizzazione proposto dagli appellanti esclude in radice che ricorra l'ipotesi dell'affidamento invocato dai ricorrenti.

Ha correttamente statuito il Giudice di prime cure nel ritenere che l'ampia discrezionalità, di cui gode l'Amministrazione comunale in materia, non permette un giudizio prognostico circa la spettanza dell'*utilitas* invocata per la cui perdita è stata richiesta la tutela risarcitoria.

Potrebbe spettare agli appellanti il risarcimento del pregiudizio derivante dal superamento del termine procedimentale in quanto tale (danno da ritardo), ma deve rilevarsi la mancata articolazione di do-

manda e di prova nel ricorso di primo grado.

L'asserito peculiare stato dei luoghi o le precedenti scelte dell'Amministrazione non hanno consistenza tale da determinare il sorgere del legittimo affidamento tutelabile a fronte della potestà pianificatoria dell'Amministrazione comunale.

È indirizzo giurisprudenziale consolidato di questo Consiglio quello per il quale le scelte urbanistiche di programma si connotano per ampia discrezionalità, salvi i limiti della illogicità o abnormità, con conseguente indebolimento dell'obbligo di motivare (*cf.* C.G.A., sez. giur., 30.1.2012, n. 80).

Nel caso di specie, la mancata approvazione del piano di lottizzazione fa sì che l'Amministrazione comunale non avesse dunque un particolare obbligo di motivare le sue scelte urbanistiche, che devono pertanto ritenersi legittime.

2) Con il secondo motivo di ricorso gli appellanti ripropongono la terza censura di primo grado dichiarata inammissibile.

Il motivo va respinto e per l'effetto deve confermarsi l'inammissibilità del motivo per difetto di interesse.

È infatti pacifico che all'avvenuto superamento del termine non può che conseguire la formazione del provvedimento implicito di approvazione del piano regolatore, ai sensi dell'art. 19, comma 1 della L.R. n. 71 del 1978. Nessuna apprezzabile utilità, dunque, ritrarrebbe gli appellanti dall'accoglimento del motivo di doglianza.

3) Con il terzo motivo di ricorso gli appellanti ripropongono la sesta censura di primo grado.

Il motivo è infondato.

Gli appellanti, in particolare, deducono la violazione della disciplina comunitaria e nazionale in materia di valutazione di incidenza ambientale osservando che il Comune non avrebbe predisposto lo studio ivi previsto a supporto del progetto di rielaborazione del P.R.G.

In particolare viene dedotta la violazione dell'art. 5, comma 8, del D.P.R. n. 357 del 1997 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), ai sensi del quale «L'autorità competente al rilascio dell'approvazione definitiva del piano o dell'intervento acquisisce preventivamente la valutazione di incidenza, eventualmente individuando modalità di consultazione del pubblico interessato dalla realizzazione degli stessi».

Come gli stessi appellanti riconoscono, prima dell'approvazione del piano, il Comune di Trapani ha chiesto all'Assessorato regionale territorio ed ambiente lo stralcio delle aree soggette a tale valutazione: ne è derivata l'adozione del decreto assessoriale n. 65 del 24 febbraio 2010 che ha prescritto l'obbligo del Comune di presentare lo studio in argomento nel termine di sei mesi.

Tale soluzione procedimentale è coerente con la normativa comunitaria e nazionale richiamata, in quanto la valutazione di incidenza ambientale va esclusa per tutti i piani non direttamente connessi e necessari e che comunque non hanno incidenze significative sulla gestione dei proposti Siti di Interesse Comunitario (SIC), dei Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e delle Zone di Protezione Speciale

(ZPS).

Il decreto n. 65/2010, peraltro, sottolinea che lo stralcio riguarda anche gli interventi che ricadono anche solo in parte nelle aree tutelate e che i siti SIC e ZPS rimangono privi di disciplina pianificatoria.

Dal che si desume il pieno rispetto della normativa comunitaria e nazionale indicata come violata.

4) Con il quarto motivo di appello si deduce la mancanza della procedura di V.A.S. in conformità al testo originario del D. Lgs. n. 152/2006.

Il mezzo è infondato.

Gli stessi appellanti rilevano che il P.R.G. è stato adottato il 28 novembre 2006, prima cioè del 31 luglio 2007, data di entrata in vigore del D. Lgs. n. 152/2006, che recepisce la direttiva 2001/42/CE.

Alla data di approvazione del P.R.G. da parte dell'Assessorato regionale era in vigore l'art. 59, comma 3, L.R. n. 6/2009, come sostituito dall'art. 13 della L.R. n. 13/2009, che così recitava: "3. I piani ed i programmi e le loro varianti individuati all'articolo 6, commi 2, 3 e 3 bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche ed integrazioni, le cui direttive siano state deliberate dal consiglio comunale prima del 31 luglio 2007, non sono assoggettati all'applicazione delle disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica contenute nel medesimo decreto legislativo, ma si concludono secondo la normativa regionale previgente in materia urbanistica e di valutazione ambientale".

Tale comma è poi stato abrogato dall'art. 11 della L.R. n.

26/2012, quando cioè era di già intervenuta l'approvazione del P.R.G. da parte del competente Assessorato regionale.

5. In conclusione l'appello va respinto.

La natura delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese tra le parti.

P. Q. M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando, in parte respinge ed in parte dichiara inammissibile l'appello.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Palermo il 28 marzo 2013 dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in sede giurisdizionale, in camera di consiglio, con l'intervento dei Signori: Rosanna De Nictolis, Presidente, Antonino Anastasi, Guido Salemi, Pietro Ciani, Giuseppe Barone, estensore, componenti.

F.to Rosanna De Nictolis, Presidente

F.to Giuseppe Barone, Estensore

Depositata in Segreteria

8 maggio 2013