

Pubblicato il 06/04/2021

N. 01120/2021 REG.PROV.COLL.

N. 00456/2019 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 Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 456 del 2019, proposto da:
- XXXXX, rappresentati e difesi dall'avvocato Carlo Pezzino Rao, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Saverio Scrofani n. 27, rappresentati e difesi dall'avvocato Nadia Spallitta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, piazza Lolli n.15;

contro

Regione Sicilia - Assessorato Beni Culturali e Identità Siciliana - Soprintendenza BB.CC. e AA. di Palermo, Regione Sicilia - Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità, Regione Sicilia - Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità - Ufficio del Genio Civile di Palermo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliataria ex lege in Palermo, via Valerio Villareale, 6; Comune di Palermo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato

e difeso dall'avvocato Anna Maria Impinna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, piazza Marina 39;

nei confronti

- Ruggero Cassata n.q. Capogruppo A.T.I., W.W.F. Italia non costituiti in giudizio;
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliataria ex lege in Palermo, via Valerio Villareale, 6;
- R.G.M. S.r.l., rappresentato e difeso dall'avvocato Umberto Ilardo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Nino Bullaro in Palermo, via Galileo Galilei, 9;

e con l'intervento di

ad

opponendum:

Legambiente Sicilia, rappresentato e difeso dagli avvocati Massimiliano Mangano, Giovanni Barraja, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio Comunale 596 del 28 novembre 2018, avente come oggetto: "Approvazione del Programma Triennale OO.PP. 2018/2020 ed Elenco Annuale 2018 ai sensi della L.R. n° 12 del 12 luglio 2011", pubblicata all'Albo Pretorio in data 30/11/2018, nella parte in cui la stessa approva fra le opere pubbliche di cui all'elenco OO.PP. così emendato il "Sistema Tram della Città di Palermo" ed il progetto definito di fattibilità delle "nuove linee tranviarie della città di Palermo - tratte a,b,c,e1 e parcheggi di interscambio";
- di ogni altro atto presupposto, consequenziale e comunque connesso ai provvedimenti impugnati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e di Regione Sicilia - Assessorato Beni Culturali e Identità Siciliana - Soprintendenza BB.CC. e AA. di Palermo e di Regione Sicilia - Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità e di Regione Sicilia - Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità - Ufficio del Genio Civile di Palermo e di R.G.M. S.r.l. e di Comune di Palermo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2021 il dott. Luca Girardi e trattenuta la causa in decisione secondo quanto disposto dall'art. 25, comma 2, del D.L. 28 ottobre 2020, n. 137;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data il 19 gennaio 2019 e depositato il successivo 26 febbraio 2019, i ricorrenti, nella dichiarata qualità di cittadini residenti a Palermo XXXXX, impugnano, previa richiesta di adozione di misure cautelari, la deliberazione consiliare n. 596/2018 che ha approvato il programma triennale delle opere pubbliche del Comune di Palermo, nonché il programma annuale per la parte relativa alle *“nuove linee tranviarie della città di Palermo – tratte A, B, C, E1 e parcheggio di interscambio”*.

In fatto, gli istanti deducono che, con determinazione dirigenziale n. 26 del 23 maggio 2017 avente come oggetto: *“bando di concorso internazionale, con procedura aperta, per la progettazione del “sistema tram palermo - progetto generale e progetto stralcio”*, il Comune provvedeva ad emanare un bando per acquisire un progetto per la realizzazione di linee di Tram.

Successivamente, con la gravata deliberazione, il Consiglio Comunale ha dato avvio al Programma Triennale delle Opere Pubbliche 2018/2020 ed in particolare, con il

c.d. emendamento riguardante l'intervento "sistema tram della città di Palermo", sono state apportate le seguenti variazioni: *"modificare la descrizione dell'intervento con la seguente descrizione "nuove linee tramviarie della città di palermo - tratte a, b, c, e1 e parcheggi di interscambio"*.

A dire dei ricorrenti, anche sotto il solo profilo quantitativo, l'imponenza delle opere, pari a 25 Km di linee ferrate in doppio binario, da sola, quando sarà a regime, concretizzerà un rilevante effetto sull'ambiente e sulle sue componenti.

Il ricorso è assistito da tre motivi di doglianza che si possono così sintetizzare.

Con una prima censura, i ricorrenti lamentano l'illegittimità degli atti impugnati per violazione dell'art. 6, comma 2, lettera a) del Decreto Legislativo 152/06 che disciplina il diritto ad una reale partecipazione del pubblico e di una pubblicità funzionale al procedimento di valutazione di impatto ambientale di un piano o di un programma. In proposito, viene anche dedotta la violazione della Convenzione di Aarhus, trattato internazionale entrato in vigore in Italia in virtù della legge di ratifica del 16/03/2001 n. 108, volto a garantire il diritto di accedere alle informazioni e di partecipare nelle decisioni in materia ambientale.

Nella specie, a dire dei ricorrenti, le opere autorizzate con la delibera impugnata rientrano nel novero di quello che la norma richiamata definisce *"piano o programma"* con effetti rilevanti sull'ambiente e pertanto necessitante di Valutazione Ambientale Strategica (di seguito VAS).

Attraverso un secondo motivo di lagnanza, poi, i ricorrenti ritengono comunque che ogni singolo progetto approvato, per la sua natura e data la specifica voce presente negli allegati alla seconda parte del D.lgs. 152/06 (tra cui nello specifico *"lett. l) sistemi di trasporto a guida vincolata (tramvie e metropolitane), funicolari o linee simili di tipo particolare, esclusivamente o principalmente adibite al trasporto di passeggeri"*) vada obbligatoriamente sottoposto a Verifica di assoggettabilità a VIA.

In ultimo, con il terzo motivo vengono sostanzialmente ribadite le precedenti censure nelle quali i ricorrenti si dolgono del fatto che nel caso di specie non sia stata osservata la disciplina in materia di valutazione ambientale.

Risultano costituiti in giudizio il Comune di Palermo, il Ministero dell'ambiente, il Ministero infrastrutture e dei trasporti nonché l'Assessorato ai beni culturali e per l'identità siciliana – Sovrintendenza di Palermo e l'Assessorato delle infrastrutture e della mobilità. Risulta, altresì, costituita in giudizio la R.G.M. s.r.l., quale soggetto affidatario del lavoro di progettazione di cui in ricorso. Le parti resistenti e le controinteressate hanno chiesto che venga preliminarmente dichiarato il ricorso inammissibile in ragione di diversi profili evidenziati in rito. Secondariamente, hanno replicato nel merito chiedendo il rigetto del ricorso.

Attraverso intervento *ad opponendum*, si è costituita l'Associazione Legambiente che ha chiesto anch'essa il rigetto del ricorso.

Con ordinanza cautelare n. 435/19, questo Tribunale ha respinto la richiesta di sospensione degli atti impugnati per insussistenza del prescritto *fumus*. A seguito di apposito appello cautelare, con ordinanza n. 461/19, è stata respinta dal CGA la domanda di sospensione dell'efficacia degli atti impugnati, mentre è stata accolta la domanda cautelare di parte ai soli fini della sollecita fissazione dell'udienza di merito ex art. 55, comma 10, c.p.a.

In ultimo, le parti hanno scambiato memorie a difesa e di replica.

All'udienza pubblica dell'11 febbraio 2021, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

1. *In limine*, si rileva come sia priva di pregio l'eccezione con la quale si contesta la tardività del ricorso per non aver i ricorrenti impugnato gli atti nei termini dimidiati di cui agli artt. 119 e 120 c.p.a. Infatti, la delibera comunale di cui si discute ha ad oggetto l'approvazione del programma triennale delle Opere Pubbliche (2018/2020) del Comune di Palermo e dell'elenco annuale (2018), con ciò significando che non

si rientra nell'alveo previsto dagli articoli di procedura citati che limitano la dimidiazione dei termini solo con riferimento all'impugnazione di atti e provvedimenti relativi a procedure di gara *stricto sensu* intese.

1.1. Sussiste, altresì, l'interesse all'azione dei ricorrenti ricordando come in materia ambientale, vengano in rilievo, oltre ai beni fondamentali del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, garantiti dall'art. 9, comma 2, Cost., il bene primario della salute umana, garantito dall'art. 32 Cost. come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, la cui soglia di tutela giurisdizionale, nella relativa declinazione di salvaguardia dei valori ambientali, deve intendersi anticipata al livello di oggettiva presunzione di lesione. Conseguentemente, ai fini della sussistenza della legittimazione e dell'interesse ad agire, risulta sufficiente la *vicinitas*, intesa come vicinanza — dei soggetti che si ritengono lesi — al sito prescelto per l'ubicazione di una struttura avente potenzialità inquinanti e/o degradanti, non potendo loro addossarsi il gravoso onere dell'effettiva prova del danno subito.

Peraltro, la *vicinitas* in parola (contrariamente a quanto dedotto dal Comune nella memoria dell' 11.1.2021 sulla base della sentenza di questo TAR, Sez. III, n. 1433/2020), non può intendersi a guisa di stretta contiguità geografica col sito assunto come potenzialmente dannoso (principio che si basa su orientamenti giurisprudenziali afferenti alla peculiare materia dell'edilizia privata; cfr. C. Stato 7/02/2020, n. 962), giacché la giurisprudenza ha precisato anche che la portata delle possibili esternalità negative di una installazione avente impatto sull'ambiente non si limita, di certo, a investire i soli terreni confinanti, che, al più, sono destinati a sopportarne le conseguenze più gravi (da ultimo, T.A.R. Salerno, Campania, sez. II, 30/03/2020, n. 398).

Tale regola deve valere, a maggior ragione, nel caso oggi in esame, in quanto i ricorrenti, cittadini residenti a Palermo, per un verso sono astrattamente legittimati ad impugnare gli atti adottati dal Comune di residenza (dove essi esercitano i propri

diritti elettorali ed assolvono i propri doveri fiscali) e per altro verso hanno un concreto interesse (*utilitas*) all'impugnativa in relazione ad un provvedimento, come quello in esame, che incide in modo rilevante sulla strutturazione e organizzazione del servizio pubblico di trasporto locale, volto a soddisfare una utenza soggettivamente indifferenziata, con rilevanti risvolti – in ipotesi lesivi – a carico di qualsivoglia cittadino-utente.

Comunque, è pur vero che la *vicinitas*, atta a dimostrare la legittimazione ad impugnare, non può assorbire anche l'interesse a ricorrere, e che, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, deve essere concretamente indagato e accertato anche l'interesse ad agire (il che deriva dagli stessi principi generali relativi alle condizioni dell'azione nel processo amministrativo, che com'è noto sono incentrate, sia sulla *legitimatio ad causam*, sia sull'interesse – *utilitas*- ad agire; cfr. Cons. St., Adun. plen., n. 9/2014; Sez. IV, n. 5278/2015; sez. IV, n. 707/2018). Ma nella specie tali condizioni sussistono entrambe, concretamente, posto che i ricorrenti (tutti tranne i sigg. Fabio Unti residente in Marsala, Raffaele Savarese residente in Enna; Mirlocca Vito residente in Vita - PA-), in quanto cittadini residenti a Palermo sono astrattamente “*legittimati*” ed anche “*interessati*” alla correttezza dell'azione amministrativa rivolta a regolamentare le facoltà, i diritti e gli interessi della intera cittadinanza (si pensi alle impugnazioni di atti regolamentari lesivi, specie se di natura fiscale, urbanistica, commerciale, ecc.).

2.2. Per contro, deve essere evidenziato come l'inammissibilità del ricorso sia piuttosto legata alla mancata impugnazione di precedenti atti con i quali, di fatto, erano già state prese le decisioni oggi impuginate. Nella specie, ci si riferisce alla circostanza – peraltro non contestata in atti - secondo cui le programmate linee di tram fossero ricomprese già nel Programma triennale delle OO.PP. 2016/2018, approvato con deliberazione di C.C. n. 405 del 10 agosto 2016, e nel Programma triennale delle OO.PP. 2017/2019, adottato con deliberazione di C.C. n. 475 del 22

settembre 2017; atti mai impugnati dagli odierni ricorrenti ed ormai consolidati. All'evidenza, infatti, la delibera gravata altro non è che un atto meramente confermativo dei precedenti piani triennali nei quali l'amministrazione comunale aveva già espresso l'avviso di procedere nella direzione di realizzare il sistema tramviario della città.

Nello specifico giova rilevare come dagli atti di causa emerga chiaramente il complesso iter procedimentale e la sequenza degli atti (in ordine cronologico) su cui si fonda il provvedimento impugnato:

- deliberazione della G.M. n. 56 del 5.4.2016 di presa d'atto delle indicazioni del c.d. "*Laboratorio sociale cittadino*" per realizzazione di nuove linee tramviarie, richiamato nella successiva deliberazione della G.M. n. 67 del 4.4.2017 di presa d'atto del concorso di progettazione per la realizzazione di tre nuove linee tram;
- deliberazione della G.M. n. 89 del 9.5.2016 di presa d'atto del c.d. "*Patto per il Sud*" (espressamente richiamata sia nella citata delib. Della G.M. n. 67/2017, sia nella det. dirig.le n. 26 del 23.5.2017 in atti, di approvazione del bando di gara per il concorso di progettazione del Sistema Tram Palermo - fase II - progetto generale e progetto I stralcio);
- deliberazione del Consiglio comunale n. 425 del 27.9.2016 di approvazione dello schema di massima del nuovo PRG di Palermo (non versata in atti, ma espressamente richiamata nella citata delib. G.M. n. 67/2017);
- deliberazione della G.M. n. 223 del 10.11.2016 di approvazione di n. 66 schede tecniche afferenti alle opere previste nel predetto "*Patto per il Sud*" tra cui le nuove linee tramviarie (cfr. in atti det. dirig.le n. 26/2017 cit. pag. 1 secondo alinea);
- deliberazione della G.M. n. 299 del 27.12.2016 di approvazione delle schede relative alle linee tramviarie e relativa procedura di progettazione (cfr. in atti det. dirig.le n. 26/2017 cit.);

- deliberazione del Consiglio comunale n. 405 del 10.8.2016 di approvazione del Piano triennale oo.pp. per il periodo 2016/2018 (nella det. dirig.le n. 26 del 23.5.2017 si attesta che l' *"intervento ... è riportato al n. 334 Cat. 01, prog. 0197 del Programma Triennale OO.PP. 2016/2018 approvato con cc n. 405 del 10.8.2016"*);
- deliberazione della G.M. n. 77 21.4.2017 di adozione del Piano triennale oo.pp. per il periodo 2017/2019;
- deliberazione della G.M. n. 48 del 9.6.2017 recante l'emendamento per l'*"accordo quadro PON"* (cfr. in atti det. dirig.le n. 26/2017 cit);
- deliberazione del Consiglio comunale n. 475 del 22.9.2017 di approvazione del Piano triennale oo.pp. per il periodo 2017/2019, ed annesso elenco annuale come emendato con varie delibere di G.M. tra cui la 127 del 29.06.2017 relativa al *"Contratto attuativo derivante dall'Accordo quadro PON Metro 2014-2020 città di Palermo Asse 4"*;
- deliberazioni della G.M. n. 94 del 27.6.2018 e n. 118 9.8.2017 relative all'adozione del Piano triennale oo.pp. 2018/2020.

L'impugnazione, quindi, della deliberazione del Consiglio Comunale n. 596 del 28 novembre 2018 (di approvazione del Piano adottato dalla G.M.) nella parte in cui fra le opere di cui all'elenco OO.PP. include il *"Sistema Tram della Città di Palermo"* ed il progetto delle *"nuove linee tranviarie della città di Palermo – tratte a, b, c, e1 e parcheggi di interscambio"*, non può non ritenersi inammissibile per difetto di interesse, essendosi di fatto già consolidata la volontà del Comune di procedere alla costruzione delle linee di tram nei molteplici provvedimenti ed atti sopra sommariamente elencati.

Né può rilevare, in contrario, l'argomento addotto in ricorso circa il carattere sostanzialmente innovativo del c.d. *"emendamento"* censurato (si veda precisamente la scheda n. 22 – n. 22 A01-01/197 - relativa a *"Sistema tram della città di Palermo Nuove linee ..."*), posto che i tratti essenziali del progettato sistema tramviario risultano in effetti già contenute nei sopra citati atti del 2016 e del 2017.

Comunque, sarebbe stato pertanto onere dei ricorrenti, a fronte anche della complessa redazione tecnico-amministrativa dei provvedimenti fin qui ricordati, dedurre analiticamente in quali parti e sotto quali concreti profili le determinazioni assunte con la deliberazione impugnata si discosterebbero dalle inoppugnabili determinazioni assunte negli anni precedenti.

Peraltro, va osservato, incidentalmente, che il livello di progettazione delle opere oggetto di contestazione è dichiaratamente quello “preliminare” (si veda la delib. 475/2017 cit. pag. 4 penultimo alinea) e sotto tale profilo risulta perspicua e condivisibile la deduzione del Comune di Palermo secondo cui “è la stessa normativa invocata dai ricorrenti che legittima l’operato dell’Amministrazione dal momento che, nel rinviare alla normativa di settore per il procedimento di approvazione del progetto (non ancora avviato al momento in cui è stato introdotto il presente giudizio) subordina per effetto di quanto previsto dal citato art. 215 co.3 del D.Lgs n.50/2016 l’avvio della procedura di VIA nonché dei pareri di cui alla L.n.241/1990 alla preventiva acquisizione del parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici 3”.

Ciò dimostra, *expressis verbis*, che le esigenze di natura latamente “ambientalistiche” richiamate in ricorso saranno comunque prese in considerazione in ulteriori fasi del procedimento.

2.3. Inammissibili sono altresì le censure proposte con le memorie del 25 maggio 2020, 11 gennaio 2021 e 21 gennaio 2021 (in particolare ci si riferisce alle doglianze legate alla violazione degli artt. 21 e 22 del d.lgs. 50/16, alla violazione degli artt. 1, 5 e 6 della l.r. 12/11, della L. 241/90, della L.R. 10/1991, del D.M. 14/18, del D.P.C.M. 76/18), trattandosi all’evidenza di deduzioni ulteriori e diverse rispetto a quanto dedotto con il ricorso introduttivo e, pertanto, tardive. In ogni caso, quelle censure che potrebbero essere definite “motivi aggiunti”, in senso proprio, cioè posti a supporto dell’originaria azione, avrebbero richiesto di essere notificati e

depositati in giudizio nei 60 giorni dalla conoscenza dell'atto contestato e non certo essere introdotte in giudizio mediante una mera memoria difensiva.

Né i ricorrenti dimostrano che le doglianze aggiuntive si riferiscano a fatti e/o atti sopravvenuti in corso di causa e non conosciuti o conoscibili al momento della primigenia impugnazione. Nel caso di specie, quindi, le ulteriori censure richiamano presunte violazioni di leggi non invocate inizialmente e si rivolgono sempre avverso gli stessi atti già precedentemente gravati e conosciuti dai ricorrenti *ab initio*. Pertanto, anche sotto questo profilo, si riscontra l'inammissibilità di alcune doglianze con relativa loro espunzione dall'analisi di questo giudicante.

3. In conclusione, preliminarmente, va dichiarata l'inammissibilità delle censure presenti nelle memorie del 25 maggio 2020 e dell'11 gennaio 2021 che estendono irritualmente il *thema decidendum*, nonché dell'impugnativa proposta dai soggetti non residenti a Palermo (sigg.ri XXX residente a Marsala – TP-; XXXXXX residente ad Enna; XXXXX residente a Vita - PA -); per tutto il resto, il ricorso va dichiarato, nel suo complesso, inammissibile stante l'inoppugnabilità degli atti presupposti che sono a fondamento della delibera consiliare n. 596 del 28 novembre 2018, oggi in contestazione.

4. Le spese di lite non possono che seguire la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile nei sensi di cui in motivazione.

Condanna i ricorrenti al pagamento delle spese di lite in favore delle parti resistenti in complessivi euro 2.000 (duemila/00), oltre oneri.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Calogero Ferlisi, Presidente

Aurora Lento, Consigliere

Luca Girardi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Luca Girardi

IL PRESIDENTE

Calogero Ferlisi

IL SEGRETARIO