

Pubblicato il 07/08/2023

N. 00505/2023REG.PROV.COLL.

N. 00498/2021 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

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE
SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 498 del 2021, proposto dai signori OMISSIS, rappresentati e difesi dagli avvocati Giuseppe Limblici e Massimiliano Mangano, con rispettivi domicili digitali come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana, in persona dell'Assessore *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Palermo, via Valerio Villareale, 6;

nei confronti

Comune di Favara, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Terza) n. 2098 del 14 ottobre 2020.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana, in persona dell'Assessore *pro tempore*;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 maggio 2023 il consigliere Giovanni Ardizzone e uditi per le parti gli avvocati come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I signori OMISSIS hanno impugnato la sentenza in epigrafe indicata con la quale il T.a.r. per la Sicilia ha respinto il ricorso n.r.g. 978/2019 dagli stessi proposto per l'annullamento:

- del decreto del dirigente generale (DDG) n. 4 dell' 11 gennaio 2019 dell'Assessorato regionale territorio e ambiente (d'ora in poi, solo "Assessorato"), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana*, parte I, n. 6 dell'8 febbraio 2019, di approvazione della revisione del Piano regolatore generale del Comune di Favara e il relativo regolamento edilizio, nella parte in cui disattendendo la decisione del Comune, non sono state accolte in sede di approvazione le osservazioni proposte dai ricorrenti dirette ad una riconferma della zona "B2", ed è stata modificata la destinazione dell'area, attribuendone la classificazione in "V1" e "V4" e inibito, così, l'esercizio dello *ius aedificandi*;

- ove occorra, della proposta dell'U.O. 2.3 del Servizio 2/DRU n. 29 del 25 luglio 2018, del Dipartimento regionale dell'urbanistica dell'Assessorato;

ove occorra, del parere reso dal Consiglio regionale dell'urbanistica con il voto n. 106 del 20 novembre 2018;

- ove occorra, della proposta del Servizio 2/DRU n. 2 del 3 gennaio 2019 del Dipartimento regionale dell'urbanistica dell'Assessorato;

- ove occorra, del parere reso dal CRU con il voto n. 109 del 9 gennaio 2019;
- ove occorra, del parere del Genio civile di Agrigento richiamato dagli uffici dell'Amministrazione regionale a sostegno delle modifiche apportate al PRG adottato dal Comune di Favara;
- nonché di ogni altro provvedimento presupposto, connesso e/o consequenziale.

2. Il presente contenzioso attiene al DDG n. 4 dell'11 gennaio 2019 di approvazione della revisione del Piano regolatore generale del Comune di Favara e degli atti ad esso presupposti.

2.1. Con il gravame in epigrafe gli appellanti premettono:

- di essere proprietari di un appezzamento di terreno nel territorio del Comune di Favara, ubicato lungo il viale Saragat – identificato al foglio n. 41, particelle nn. 460 e 842 del catasto terreni – e del fabbricato adiacente, identificato con la particella n. 1785, acquistati dal marito della sig.ra Maria Costanza, sig. Vincenzo Cataldo, in data 3 luglio 1974 con atto di compravendita ai rogiti del notaio Vincenzo Ferrara, rep. 10580, raccolta 2834, registrato in Agrigento in data 8 luglio 1974 al n. 4034;
- che la zona è stata interessata negli anni '70 da edificazione residenziale;
- la particella n. 460 di m² 1070 circa, è stata utilizzata come area privata, destinata alla fruizione familiare, e la particella n. 482 di m² 46 circa è stata destinata, di fatto, a corte del fabbricato;
- che l'intera area, in base al precedente PRG del 1987, era classificata ZTO "B2" – quindi, per la maggiore estensione, con destinazione edificatoria - con solo allineamento di piano in corrispondenza dell'accesso alla Villa Liberty;
- che, nel nuovo piano adottato dal Commissario *ad acta* con deliberazione n. 13 del 26 febbraio 2015, in sostituzione del Consiglio comunale, l'area in questione veniva destinata prevalentemente a "V4" (Aree verdi a orti e giardini), in cui di fatto è vietata qualsiasi azione edificatoria, essendo consentita la sola *«installazione di strutture*

amovibili in legno e/o ferro nella misura del 15% della superficie con altezza massima di 3,50 m»;

- che, preso atto della nuova classificazione dell'area, gli appellanti hanno presentato apposite osservazioni, contrassegnate con il n. 33, che venivano accolte dai progettisti e, con la proposta di parere n.29/2018, reso ai sensi dell'art. 68 della l.r. n. 10/1999, dal Dipartimento Regionale per l'Urbanistica;
- il Comune di Favara, a seguito della richiesta di integrazione della documentazione da parte del predetto Dipartimento, ha fornito la documentazione;
- il Dipartimento, in relazione alla zona in cui si trova l'area di proprietà dei ricorrenti, ha trasmesso al Consiglio regionale dell'urbanistica (CRU) il parere, anche del Genio Civile;
- il CRU, con il voto n. 106 del 20 novembre 2018, ha dato parere favorevole all'approvazione del P.R.G., con prescrizioni, *«senza alcun rilievo sull'area di che trattasi»*, ma tuttavia, senza alcuna motivazione, non ha accolto le osservazioni contrassegnate al n. 33;
- all'esito del procedimento la particella n. 460 ricade quasi completamente nella zona "V4" (Aree verdi a orti e giardini), mentre la particella n. 842 ricade quasi interamente in area "V1" (Aree destinate a verde attrezzato).

2.2. Gli appellanti con il ricorso al T.a.r hanno chiesto l'annullamento degli atti lamentando che l'Amministrazione regionale avrebbe travalicato i poteri attribuiti dalla legge, incidendo sulla potestà pianificatoria del Comune, e non avrebbe tenuto conto né delle caratteristiche dei terreni e dei luoghi circostanti, né del sovradimensionamento delle aree destinate a verde pubblico e/o attrezzato, disposto senza alcuna specifica motivazione.

3. Il T.a.r., con la gravata sentenza, sostiene che sebbene nel parere n. 29 del 25 luglio 2018 il Dipartimento regionale urbanistica *«non contesti esplicitamente la zona B2 quale riproposta dai progettisti in accoglimento dell'osservazione n. 33 presentata dai ricorrenti, deve*

rilevarsi che l'originaria previsione del Comune, di cui alla deliberazione di adozione del P.R.G., era di conservazione del giardino, con destinazione V4. Conseguentemente, l'Amministrazione regionale non ha apportato modifiche sostanziali all'originaria previsione del piano regolatore». Per il T.a.r. le modifiche introdotte in sede di approvazione costituiscono corretto e legittimo esercizio del potere normativamente attribuito al competente Assessorato, in quanto finalizzate ad assicurare condizioni di concreta attuabilità delle previsioni di piano e, soprattutto, il rispetto della normativa vigente.

Il Giudice di prime cure, altresì, ritiene infondato l'ulteriore profilo di doglianza attinente l'immotivato aumento degli standard urbanistici previsti dal d.m. n. 1444/1968 con riferimento alle attrezzature di interesse generale. Al riguardo il T.a.r. osserva che la parte ricorrente non ha addotto situazioni di affidamento qualificato implicanti l'obbligo per l'Amministrazione di una motivazione rafforzata.

4. Con l'odierno gravame, gli appellanti censurano la sentenza per *error in iudicando* in relazione al motivo di ricorso avente ad oggetto: *«violazione degli artt. 2,3,5,41 e 42 della Costituzione, violazione e falsa applicazione dell'art. 10 della l. n. 1150/1942 e dell'art. 3 della l. 765/1963; [...] degli artt. 2,4 e ss. della l.r. n.71/1978; [...] degli artt. 3 e 10 della l. n. 241/1990; [...] dell'art. 3 d.m. 1444/1968; eccesso di potere per carenza dei presupposti; [...] per difetto di istruttoria, difetto e carenza di motivazione e per travisamento dei presupposti di fatto; [...] per illogicità; irragionevolezza».*

Ad avviso degli appellanti sbaglia il T.a.r. nel ritenere che l'Assessorato sarebbe potuto tornare indietro assegnando all'area la prima previsione (V4 e V1), senza nemmeno motivare sulle osservazioni che nella proposta di parere del DRU erano state accolte. Ritengono che il T.a.r. avrebbe travisato i fatti poiché non corrisponderebbe al vero che l'originaria previsione comunale fosse quella di conservazione a giardino (destinazione V4), evidenziando come, con l'osservazione n.33, fosse stato lamentato *«l'assoggettamento di parte dell'area a V4 accanto alla conservazione in B2 dell'area limitrofa».* Per gli appellanti il T.a.r. si sarebbe sostituito alle

valutazioni dell'Amministrazione. Le valutazioni del primo Giudice, altresì, sarebbero in contrasto con le previsioni e i deliberati del Consiglio comunale, tutti diretti al mantenimento della ZTO "B2", rispetto a quanto previsto nel P.R.G. del 1987. Il T.a.r., ad avviso degli appellanti, avrebbe ammesso l'ampia discrezionalità dell'ARTA in ordine alle scelte pianificatorie, disattendendo del tutto la valenza dell'approvazione delle osservazioni da parte dei progettisti, del Consiglio e del DRU.

Sostengono che l'accoglimento delle osservazioni *«integra una manifestazione di volontà che si pone come limite alle modifiche che possono essere introdotte in sede di approvazione da parte dell'Assessorato regionale; per cui se può essere ritenuto legittimo un rigetto delle osservazioni senza motivazioni da parte del Comune, non può esserlo quello dell'ARTA dopo che le stesse sono state accolte dall'Ente territoriale preposto»*. Il CRU, eventualmente, per disattendere la classificazione attribuita alla zona nel piano regolatore generale, avrebbe dovuto dare ragione nel verbale di voto della sussistenza di elementi e aspetti valutativi che palesemente contrastassero con la legge o con altri elementi della pianificazione. Gli appellanti lamentano, altresì, l'erroneità della sentenza che ha rigettato il secondo profilo della censura mossa in ordine alla destinazione VI (verde attrezzato) della minore porzione di area (particella n. 842, m² 46). Mancherebbe una valutazione e motivazione da parte dell'ARTA in relazione all'aumento degli standard urbanistici previsti nel d.m. 1444/1968. Al riguardo il T.a.r. si sarebbe affidato a considerazioni di merito che appartengono solo all'Amministrazione avendo affermato che *«l'area di proprietà degli odierni istanti si trova in zona che può definirsi densamente abitata, per la quale, pertanto, si pone l'esigenza di tenere alti gli standard del verde pubblico attrezzato»*.

Con il gravame viene lamentato, altresì, come la sentenza non abbia valutato l'aspettativa degli appellanti alla conservazione della destinazione "B2" impressa all'area per oltre un trentennio, nonché per la volontà del Comune e del DRU in ordine all'accoglimento delle osservazioni.

5. Resiste l'Amministrazione regionale, mentre non si è costituito il Comune di Favara.

6. Gli appellanti, che con memoria del 9 maggio 2023, hanno replicato alle argomentazioni dell'ARTA, all'udienza pubblica del 31 maggio 2023, hanno dedotto l'eventuale improcedibilità dell'appello in virtù dell'eventuale portata *erga omnes* della decisione (sentenza CGARS n. 685/2022 e di altre del T.a.r.) di annullamento del P.R.G. di Favara.

7. Alla predetta udienza pubblica del 31 maggio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. L'appello merita di essere accolto.

8.1. Il Collegio, in primo luogo, stante la fondatezza della censura sotto il profilo del difetto di motivazione, nei termini infra spiegati, ritiene di potere di prescindere dalla dubbia richiesta di improcedibilità del presente gravame, articolata dall'appellante nel corso dell'udienza pubblica, sulla base di precedenti decisioni, relativi ad analoghi giudizi, che hanno accolto le censure inerenti la tardiva approvazione del PRG del Comune di Favara. Tale censura, comunque, non risulta articolata fin dal primo grado del giudizio. Né postula un diverso avviso la nota dell'ARTA prot. n. 11003 del 13 luglio 2023, successiva all'udienza pubblica del 31 maggio 2023, depositata peraltro – e soltanto nel fascicolo telematico di primo grado e non anche in quello d'appello- soltanto il 18 luglio 2023.

8.2. Il Collegio, per maggiore intelligenza, richiama sinteticamente i fatti:

- l'intera area in cui ricade il terreno di proprietà dei ricorrenti nel Piano regolatore del 1987 era classificato ZTO "B2";
- il Commissario *ad acta*, in sostituzione del Consiglio comunale, con deliberazione n. 13 del 26 febbraio 2015, ha approvato il nuovo PRG e il regolamento edilizio del Comune di Favara tenendo conto dell'andamento demografico crescente degli ultimi 25 anni;

- il terreno degli appellanti, nel nuovo Piano regolatore generale, è stato classificato parte (part. n. 460 di m² 1070) come “V4” (aree verdi a orti e giardini), parte (particella n. 842 di m² 46) come “V1” (verde attrezzato);
- gli appellanti hanno presentato osservazioni, contrassegnate con il n. 33, che sono state accolte dai progettisti;
- Il Dipartimento regionale per l’urbanistica, in esito alla integrazione documentale richiesta al Comune, con la proposta di parere n. 29/2018, reso ai sensi dell’art. 68 della l.r. 10/1999, in relazione alla zona in cui è posta l’area di proprietà degli appellanti nulla rilevava. Parimenti venivano accolte le osservazioni contrassegnate al n. 33, in conformità al parere dei progettisti, restituendo ai terreni in questione la classificazione di ZTO “B2”.
- il CRU, cui è stato trasmesso il suddetto parere n. 29/2018, con il voto n. 106 del 20 novembre 2018, ha dato parere favorevole all’approvazione con prescrizioni e, senza alcuna motivazione, non ha accolto le osservazioni contrassegnate con il n. 33;
- il PRG, infine, è stato approvato con l’impugnato D.D.G. n. 4/2019.

Così ricostruita la vicenda, al Collegio appare persuasiva l’argomentazione degli appellanti:

- le osservazioni costituiscono un apporto collaborativo tra privati alla formazione dello strumento urbanistico in funzione di interessi generali e non individuali;
- l’accoglimento delle osservazioni (da parte dei progettisti e da parte degli Uffici regionali in sede istruttoria) integra una manifestazione di volontà che si pone come limite alle modifiche che possono essere introdotte in sede di approvazione da parte dell’Assessorato regionale;
- può essere ritenuto legittimo un rigetto delle osservazioni senza motivazioni da parte del Comune, ma non da parte dell’ARTA, dopo che le stesse sono state accolte dall’Ente territoriale preposto.

Per disattendere la classificazione residenziale “B2, assegnata all’area nel PRG del 1987 e confermata dal Comune, con l’accoglimento delle osservazioni n. 33, che già di per sé fa maturare una legittima aspettativa in capo ai privati, l’ARTA avrebbe dovuto, sulla base di una adeguata motivazione, rilevare ed esprimere, ove esistenti, la sussistenza di elementi e aspetti valutativi che palesemente contrastassero con la legge o con altri elementi della pianificazione, dandone ragione nel verbale di voto. Né potrebbe supplire un’inammissibile integrazione della motivazione da parte del Giudice amministrativo, trattandosi di valutazioni discrezionali dell’Amministrazione.

Il Collegio, quindi, reputa fondata la censura di difetto di motivazione anche alla luce dei principi giurisprudenziali, ribaditi recentemente dalla sezione consultiva di questo Consiglio (Cgars, sez. riun., 5 aprile 2023, n. 210) che, con riferimento ad una controversia relativa alla classificazione in sede di adozione del PRG di altro Comune, afferma:

- la giurisprudenza amministrativa è pacifica nell’affermare che la modificazione della destinazione di zona va corredata da una specifica motivazione;
- tale esigenza è più pressante laddove nell’ambito di una zona omogenea caratterizzata da una diffusa e sistematica urbanizzazione la modifica della destinazione urbanistica riguarda l’area di proprietà degli appellanti, mentre conferma la classificazione per le aree limitrofe, come incontestatamente affermato dagli appellanti a pagina 6 del gravame;
- la modifica della destinazione urbanistica avrebbe dovuto essere specificamente assistita da una c.d. “motivazione rinforzata”, come si ravvisa nella circostanza che l’area di proprietà degli appellanti era stata già destinata alle realizzazioni residenziali (B2) nel vecchio PRG e in sede di accoglimento delle osservazioni;

- l'Amministrazione regionale avrebbe dovuto esternare il processo logico e le valutazioni che hanno condotto al mutamento di indirizzo; il che avrebbe consentito di valutare la legittimità della nuova determinazione;
- la determinazione di modificare la destinazione urbanistica dell'area appare in netto contrasto con la proposta del Dipartimento regionale dell'urbanistica;
- la Regione Siciliana non può entrare nel merito di scelte di politica urbanistica devolute all'Amministrazione comunale, dovendo limitarsi a controllare se, nell'esercizio della funzione pianificatoria, quest'ultima abbia osservato (e non abbia, comunque, violato) le leggi urbanistiche; ciò in applicazione dell'art. 4 della l.r. n. 71 del 1978, come modificato in esito alla sentenza n. 13 del 15 febbraio 1980 della Corte costituzionale, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dei commi secondo e terzo del menzionato art. 4 della l. r. n. 71 del 1978 *«nella parte in cui consentono all'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente di apportare - per la salvaguardia del pubblico interesse - ai piani regolatori generali adottati dai Comuni, modifiche essenziali che non rinvenzano giustificazione nell'adeguamento a leggi statali e regionali o nel concorso di alcuna delle condizioni sub a), b), c) e d) dell'articolo 3 della legge 6 agosto 1967, n. 765»*.

Sicché non appare revocabile in dubbio che con tale sentenza il potere regionale di controllo della Regione sia stato fortemente ridimensionato in favore delle Amministrazioni comunali.

Dall'accoglimento del motivo di appello sotto il profilo del difetto di motivazione deriva il conseguente annullamento in *parte qua* del provvedimento gravato in primo grado, e, per ragioni di economia processuale, l'assorbimento degli altri profili di censura.

9. In ragione della complessità della questione, sussistono giusti motivi per compensare le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, e in accoglimento del ricorso di primo grado annulla in *parte qua* e nei limiti dell'interesse azionato il provvedimento gravato in primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 31 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Taormina, Presidente

Antimo Prosperì, Consigliere

Giuseppe Chinè, Consigliere

Giovanni Ardizzone, Consigliere, Estensore

Marco Mazzamuto, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Ardizzone

IL PRESIDENTE
Fabio Taormina

IL SEGRETARIO