



**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 staccata di Catania (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 827 del 2021, proposto dal Comune di Ragusa, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Sergio Boncoraglio e Antonino Landro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

l'Assessorato regionale Territorio e Ambiente della Regione Siciliana, in persona dell'Assessore *pro tempore*, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catania, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***e con l'intervento di***

***ad opponendum:***

di Immobiliare Teknè s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Edoardo Nigra, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento:***

- del Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento Regionale dell'Urbanistica (D.R.U.) dell'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente n. 45 del 18 marzo 2021 nella parte in cui non ha approvato in toto la variante al p.r.g. adottata dal C.C. con delibera n. 11 del 15/3/2018;
- dei pareri resi dal Consiglio Regionale dell'Urbanistica (C.R.U.) con i voti n. 202 del 07.10.2020 e n. 208 del 03.02.2021;
- delle proposte di parere n. 3/S4/DRU del'11.06.2020 e n. 1/S4/DRU del 25.01.2021, accolte, rispettivamente, dai pareri resi dal Consiglio Regionale dell'Urbanistica (C.R.U.) con i voti n. 202 del 07.10.2020 e n. 208 del 03.02.2021 e facenti parte integrante dei suddetti voti;
- di ogni atto connesso, presupposto e/o consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Assessorato regionale Territorio e Ambiente della Regione Siciliana e dell'interveniente *ad opponendum* Immobiliare Teknè s.r.l.;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 1352/2021;

Visti i relativi adempimenti;

Visti i documenti e le memorie difensive delle parti;

Relatore nella udienza pubblica del giorno 14 aprile 2022 e nella camera di consiglio riconvocata del 26 luglio 2022, il dott. Emanuele Caminiti;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Il Comune di Ragusa espone:

- di aver adottato con delibera del C.C. n. 11 del 15/3/2018 una Variante al Piano Regolatore Regionale;
- che detta variante è stata approvata solo parzialmente dall'Amministrazione regionale con D.A. n. 45/2021;

- che detta approvazione è illegittima, come gli atti ad esso presupposti.

Tali provvedimenti – ritenuti lesivi – sono stati impugnati dal Comune di Ragusa con ricorso ritualmente notificato e depositato, deducendo i seguenti motivi di diritto:

*I) Violazione ed errata applicazione dell'art. 4 della Legge Regionale 27 dicembre 1978 n. 71, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte Costituzionale del 15 febbraio 1980 n.13, atteso che:*

- i) la potestà regionale, in sede di approvazione degli strumenti urbanistici generali dei Comuni è circoscritta ad un mero controllo di legittimità e non anche di merito;
- ii) d'altra parte, nel merito, differentemente da quanto asserito dall'ARTA:
  - a) con riferimento alla presunta mancata adozione dello Schema di Massima, il Comune, con nota prot. 128225 del 24.11.2020, aveva trasmesso alla Regione (A.R.T.A. – D.R.U.) la delibera n. 71 dell'11.11.2020, con la quale il Consiglio Comunale ha approvato lo Scherma di Massima della Revisione Generale del P.R.G.;
  - b) con riferimento alla dedotta difformità tra lo Schema di Massima – Tav. 7.1 e la Variante adottata dal C.C. con la delibera n. 11 del 15.03.2018, non vi è alcun contrasto, perché le previsioni contenute nella variante e, in particolare, quelle relativa al comparto 1 (Ex Parco Agricolo) ed aree limitrofe ed alla variante ai Piani Particolareggiati di Recupero ex L.R. n. 37/1985, sono state riportate nello Schema di Massima approvato dal Consiglio Comunale e sono in linea con lo Studio Agricolo Forestale;
  - c) con riguardo ai piani particolareggiati di recupero, non corrisponde al vero che viene impegnato suolo agricolo, ma aree PEEP inserite in maniera disorganica nella perimetrazione PRU Bruschè Serralina;
  - d) è irrilevante la mancanza dello studio forestale prodromico, perché la variante adottata dal Comune è in linea con detto studio;
  - e) è irrilevante che lo Schema di massima sia stato approvato dopo la proposta di parere n. 3/S4/DRU dell'11/6/2020, perché lo schema di massima è stato sottoposto

dal Comune alla concertazione dei portatori degli interessi diffusi;

f) non corrisponde al vero che la variante sia una parziale elaborazione del p.r.g., fermo restando che ciò rientra eventualmente nell'autonomia decisionale del Comune;

*II) Violazione dell'art.21 septies della legge n.241/1990 – nullità dell'atto per mancanza di oggetto. Violazione degli artt. 3, 4 e 16 della L.R. 27 dicembre 1978 n.71. Violazione dell'art. 3 della L.R. n.10/1991 e successive modifiche, per contraddittorietà manifesta, atteso che il Comune, in sede di adozione della variante, aveva approvato un emendamento, accogliendo una osservazione (n. 3 – ditta Barone Gaetanino) volta a subordinare l'edificazione nelle aree di edilizia residenziale pubblica alla previa adozione del piano di zona ex l. n. 167/1962. Detta osservazione è stata illegittimamente ritenuta “non accoglibile”, poi in sede regionale con una valutazione “nulla per mancanza dell'oggetto”.*

Si costituiva in giudizio con atto di mera forma l'Assessorato regionale del territorio e ambiente.

Con Ordinanza Presidenziale n. 1352 del 14 giugno 2021, veniva richiesta all'A.R.T.A. - Dipartimento Regionale dell'Urbanistica, relazione illustrativa relativa ai fatti di cui è causa, contenente eventuali controdeduzioni ai motivi di ricorso e corredata di ogni documento ritenuto utile ai fini della decisione.

Con atto del 9 dicembre 2021, interveniva *ad opponendum* nel giudizio l'Immobiliare Teknè che eccepiva i) l'inammissibilità del ricorso per omessa notifica ad almeno un controinteressato; ii) l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse per parziale contestazione e impugnazione di provvedimento “*plurimotivato*”; iii) l'infondatezza delle censure dedotte.

In vista dell'udienza, il Comune e la soc. Tekné depositavano memorie conclusive e memorie di replica insistendo nelle proprie richieste, difese ed eccezioni e confutando quelle avversarie.

Alla pubblica udienza del giorno 14 aprile 2022, uditi i difensori delle parti

presenti, come da verbale, il ricorso è stato trattenuto in decisione, ma la decisione veniva riservata; in data 26 luglio 2022, è stata riconvocata la camera di consiglio e il ricorso è stato definitivamente deciso.

### DIRITTO

La questione oggetto del presente giudizio attiene la legittimità del provvedimento adottato dall'Amministrazione regionale, in seno all'iter di approvazione di una variante al p.r.g. del Comune di Ragusa, in base alla normativa antecedente all'approvazione della l.r. n. 19/2020 (non applicabile *ratione temporis* – v. art. 53).

Ritiene il Collegio che il ricorso sia ammissibile, ma infondato per le ragioni di seguito esposte.

Rileva preliminarmente il Collegio l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità del ricorso (per mancata notifica all'Immobiliare Teknè s.r.l.), sollevata, appunto, dall'interveniente *ad opponendum*, atteso che, per come esposto dallo stesso interveniente, al momento dell'adozione della variante (oggetto del contendere) da parte del Comune, il privato non era titolare di una aspettativa qualificata, in quanto il piano di lottizzazione che lo stesso aspira a vedere approvato era ed è ancora pendente e non definito (v. pag. 8 dell'atto di intervento). Detta società quindi non assume la veste di controinteressato.

L'interesse della soc. Tekné s.r.l. alla conferma dell'atto impugnato (in quanto funzionale all'eventuale approvazione del piano di lottizzazione oggetto di altro ricorso – r.g. n. 1568/2021) trova quindi la sua giusta collocazione nell'ambito dell'atto di intervento *ad opponendum*.

Ciò posto in punto di rito, nel merito, come sopra anticipato il ricorso è infondato.

In punto di fatto (con ciò rilevandosi l'infondatezza a monte del punto (f) del secondo profilo del primo motivo di ricorso) rileva il Collegio che l'ampiezza delle previsioni contenute nella variante adottata dal Comune (che riguarda la ripermetrazione di una vasta area che ricomprende zone, già urbanizzate, aventi nel P.R.G. vigente differenti destinazioni urbanistiche: commerciale, artigianale e

servizi) ne rende impossibile la sua qualificazione come tale, trattandosi più propriamente di una revisione del p.r.g. esistente, che, però, come si vedrà, non ha seguito l'iter previsto dalla normativa applicabile.

Invero, per come si legge negli atti impugnati: "la variante in argomento è finalizzata alla pianificazione di una vasta area, estesa complessivamente circa 275 HA, del territorio comunale comprendente più ambiti definiti come "comparti" e "Piani di Recupero" (zona denominata "parco agricolo" comprendente destinazioni plurime quale Zona "E" agricola, Zona D, mista commerciale artigianale turistico-alberghiera sportiva privata e sociale privata,- Zone C, D e B -Zone destinate a edilizia economica e Popolare - Zone di Recupero e Verde agricolo) e, pertanto, la stessa, mirata di imprimere una nuova pianificazione di una vasta porzione di territorio appare essere non già una necessaria variante puntuale ma una parziale rielaborazione del Piano urbanistico vigente".

Passando all'esame dei singoli profili di censura, osserva il Collegio che corrisponde al vero:

- che "ai sensi dell'art. 4 della l.r. n. 71/1978, con il decreto regionale di approvazione possono essere apportate al P.R.G. esclusivamente le modifiche di cui all'art. 3 della l. n. 765/1967, nonché quelle necessarie per assicurare l'osservanza delle disposizioni statali e regionali";
- che, quindi, "le modifiche introdotte dalla Regione non devono essere tali da apportare sostanziali innovazioni alla pianificazione comunale del territorio, di talché l'intervento dell'organo regionale, nella formazione dell'atto complesso - qual è il piano regolatore generale, o una sua variante - deve limitarsi ad un mero controllo di garanzia della legalità, senza che detto organo possa intervenire nel merito delle scelte discrezionali concernenti la pianificazione" (cfr., in termini, T.a.r. Palermo, 1407/2012).

D'altra parte, applicando le predette coordinate ermeneutiche al caso di specie, i rilievi dell'amministrazione regionale, che hanno condotto, non alla modifica della variante, ma alla sua solo parziale approvazione, hanno costituito corretto e

legittimo esercizio del potere normativamente attribuito, in quanto finalizzate ad assicurare il rispetto della normativa applicabile.

Invero, quanto alla necessaria propedeuticità dello Schema di massima, osserva il Collegio che, dopo l'affidamento dell'incarico per la redazione del piano regolatore generale o per la revisione di quello esistente (con una variante) i Consigli comunali sono tenuti ad adottare le direttive generali da osservarsi nella stesura del piano e ciò al fine di limitare le scelte progettuali, gli estensori del piano regolatore generale devono presentare al comune uno schema di massima, redatto sulla base delle direttive medesime e sullo schema di massima il consiglio comunale adotta le proprie determinazioni (art. 3, c. 7, l.r. n. 15/1991).

In punto di fatto è indubbio che lo schema di massima sia stato approvato dopo l'adozione della variante e ciò non può non inficiare la legittimità della stessa e quindi giustificare l'intervento della Regione che non attiene al merito delle scelte dell'Amministrazione comunale.

L'infondatezza del primo punto (a) del secondo profilo del primo motivo di ricorso, travolge anche il secondo punto (b) che attiene al merito del contenuto del predetto schema ed il quinto punto (e), che attiene all'esistenza della concertazione, comunque di per sé solo irrilevante.

Quanto al rilievo sub (c), osserva il Collegio che la mancata approvazione della variante è sorretta da una plurima motivazione e che la seconda e terza parte di tale motivazione (i.e. il fatto che non è chiarito se le aree da inserire nei piani di recupero siano regolarmente edificate o da edificare e il fatto che non si tiene conto del piano paesaggistico approvato con D.A. n. 32/2018) non sono state sindacate, il che rende in parte qua inammissibile la censura per carenza di interesse.

Quanto al punto (d) del secondo profilo del primo motivo di ricorso, osserva infine il Collegio che lo studio agricolo forestale costituisce atto propedeutico alla pianificazione comunale previsto dalla normativa applicabile (ai sensi dell'art. 3, comma 11, l.r. 15/1991 e dell'art. 2, comma 5, l.r. 71/1978) ed è rivolto proprio alla

puntuale e necessaria ricognizione ed individuazione delle aree agricole, boscate e forestali.

Nel caso di specie, in sostanza, il Comune con la variante adottata, come si è detto, ha preteso di pianificare una vasta area in parte già destinata a Zona commerciale e servizi ed in parte destinata a “*verde agricolo*” o “*parco agricolo*”, in assenza del necessario prodromico studio agricolo forestale richiesto dalla normativa applicabile.

Del tutto irrilevante è quindi il fatto che lo studio agricolo –forestale sia stato poi redatto nel 2020 a supporto dello schema di massima del PRG in *itinere* (a distanza, quindi, di più di due anni dalla adozione della variante avvenuta nel 2018) posto che è evidente che la valutazione da parte dell’Amministrazione locale presupponeva la preesistenza dello studio all’adozione della variante stessa.

Alla luce di quanto sopra esposto, tutte le censure contenute nel primo motivo di ricorso, vanno rigettate.

Quanto al secondo motivo di ricorso, osserva il Collegio che esso, prima che infondato, è inammissibile per genericità.

Invero, l’oggetto della determinazione dell’Amministrazione è chiaro, essa ha qualificato l’osservazione (n. 3 - Barone Gaetanino) come una proposta di emendamento, che quindi ha determinato una modifica “fuori sacco” della variante, anche in tal caso effettuata senza il rispetto dell’iter procedimentale richiesto dalla legge.

In conclusione, dall’esame degli atti impugnati emerge la legittimità dei rilievi sollevati dall’Amministrazione regionale che si inseriscono proprio nell’ambito del potere-dovere di controllo della legittimità della procedura di pianificazione urbanistica.

Il ricorso, in quanto infondato, deve quindi essere rigettato.

Il Collegio ritiene equo disporre la compensazione delle spese del giudizio in ragione della complessità delle questioni, della natura pubblica delle parti necessarie del giudizio, che hanno svolto difese scritte e delle difese meramente

formali dell'Amministrazione regionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nelle camere di consiglio dei giorni 14 aprile 2022 e 26 luglio 2022, con l'intervento dei magistrati:

Federica Cabrini, Presidente

Emanuele Caminiti, Referendario, Estensore

Pierluigi Buonomo, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Emanuele Caminiti**

**IL PRESIDENTE**  
**Federica Cabrini**

**IL SEGRETARIO**

